

Taisteluosastot integraation edistäjinä

EU:n turvallisuusyhteisö sekä EU:n taisteluosastojen hyödyt ja
käytön esteet eduskunnan täysistuntokeskusteluissa vuosina 2016
ja 2020

Joonas Laito

Pro gradu

Valtio-oppi

Turun yliopisto

Syksy 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

LAITO, JOONAS:

Taisteluosastot integraation edistäjinä – EU:n turvallisuusyhteisö sekä EU:n taisteluosastojen hyödyt ja käytön esteet eduskunnan täysistuntokeskusteluissa vuosina 2016 ja 2020.

Pro gradu, 78 s.

Valtio-oppi

Lokakuu 2020

Työssä tutkitaan Euroopan unionin puolustusyhteistyön syvenemisen mahdollisuuksia. Euroopan turvallisuusympäristössään 2010-luvulla kohtaamat muutokset ovat nostaneet turvallisuuden uudelleen keskusteluun. Euroopan unionia tarkastellaan Karl W. Deutschin turvallisuusyhteisön teorian kautta. Turvallisuusyhteisöt suuntautuvat syventyessään kriisinhallintaan. Tähän EU:lla on perinteisten kriisinhallintaoperaatioiden lisäksi käytettävissään taisteluosastoja, joita on puolivuositain kaksi valmiudessa. Taisteluosastoja ei ole käytetty kertaakaan, vaikka niiden lopullinen valmius alkoi jo vuonna 2007.

Työn metodina on teorialähtöinen sisällönanalyysi. Aineistona toimii eduskunnan neljä täysistuntokeskustelua vuosilta 2016 ja 2020. Aineistoa tarkastelemalla hahmotetaan ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta EU syväksi pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi, joka turvallisuusyhteisön teorian mukaan suuntautuu kriisinhallintaan sotilaallisessa toiminnassaan. Tämän tulisi tehdä taisteluosastojen käytöstä todennäköisempää.

Aineistosta poimitaan toisen tutkimuskysymyksen osalta taisteluosastojen hyötyjä ja käytön esteitä. Näin pyritään hahmottamaan, kuinka todennäköistä osastojen käyttö on. Jotta EU:n puolustusyhteistyö voi siirtyä seuraavalle tasolle, vaatii se taisteluosastojen käyttöä operaatiotilanteessa pelkän harjoittelun sijaan.

Merkittävimmät taisteluosastoista saadut edut koskevat asevoimien saamaa suorituskykyä, yhteistoimintakykyä, sekä puolustusyhteistyön syvenemistä lähimpien kumppanimaiden kanssa. Merkittävimmät käyttöä kohdanneet esteet johtuvat puolestaan EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan yksimielisyysvaatimuksesta ja käytön kustannusten lankeamisesta kulloiseenkin valmiusvuoroon osallistuville valtioille.

Taisteluosastoista saadut hyödyt ovat jo realisoituneet. Osastojen käytöstä on päästävä sopuun, mikäli konsepti halutaan pitää hengissä. Suomen olisi mahdollista edesauttaa osastojen käyttöä, mikäli se päättäisi toimia valmiusvuoron johtovaltiona. Taloudellinen kertakustannus on iso. Mikäli EU:n puolustusyhteistyö kehittyisi tämän myötä, olisi se kuitenkin investointi myös Suomen turvallisuuteen. Epävarmemmaksi muuttuvassa maailmassa EU tarvitsee kokonaisvaltaisuutta, jota varten sen tulee kehittää myös sotilaallista puoltaan.

Asiasanoja: Euroopan unioni, integraatio, kriisinhallinta, sisällönanalyysi, taisteluosastot, turvallisuusyhteisö

Sisällys

1. Johdanto	1
2. EU:n turvallisuuspolitiikka ja taisteluosastot.....	7
2.1. Turvallisuuspolitiikan rakenteet Euroopan unionissa	7
2.2. EU:n turvallisuussektorin kehitys vuodesta 2016 eteenpäin.....	9
2.3. Taisteluosastojen kehitys EU:n kriisinhallinnan välineeksi.....	12
2.3.1. Taisteluosastojen käytön esteet	16
2.3.2. Taisteluosastojen positiiviset puolet ja ilmeisimmät kehittämiskohteet	18
3. Turvallisuusyhteisöjen keskinäisissä suhteissa ei ole väkivaltaa.....	20
3.1. Karl Deutschin turvallisuusyhteisö	20
3.2. Turvallisuusyhteisön ajatuksen kohtaama kritiikki.....	25
3.3. Euroopan unioni – turvallisuusyhteisö.....	26
4. Metodi ja Aineisto.....	30
4.1. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi	30
4.2. Operationalisoidut käsitteet.....	34
4.3. Aineisto	39
5. Turvallisuusyhteisön suunta.....	42
5.1. Kollektiivinen turvallisuus	42
5.2. Turvallisuusintegraation eteneminen	44
5.3. Vapaa liikkuvuus.....	48
5.4. Ylikansallinen hallintotapa.....	49
5.5. EU syvänä pluralistisena turvallisuusyhteisönä	51
6. Taisteluosastojen edut ja käytön esteet	55
6.1. Osallistuminen hyödyttää asevoimia ja puolustusta	55
6.2. Osallistuminen luo kumppanuuksia	59
6.3. Yhteistoiminnalla perusteet yhteistyölle	61
6.4. Osastojen käytölle ei ole poliittista tahtoa tai yhteisymmärrystä.....	63
6.5. Taakanjakokysymykset estävät käytön	67
6.6. Taisteluosastojen soveltumattomuus kriisinhallintaan.....	70
7. Johtopäätökset.....	73
Lähteet.....	79

1. Johdanto

Euroopan unionin (EU) perustamisen syynä on ollut estää kahden maailmansodan tragedioiden toistuminen. Unionin maat eivät ole käyneet sotia keskenään, mutta tämä ei tarkoita, etteivät ne osallistu sotiin, tai että kriisit ovat poistuneet Euroopasta ja sen lähialueilta lopullisesti. Belgian silloinen ulkoministeri Mark Eyskens tiivisti vuonna 1991 integraation kulkeneen muut osa-alueet kuin puolustus edellä, kun hän totesi EU:n olevan taloudellinen jättiläinen, poliittinen kääpiö ja sotilaallinen mato. Tätä selittää se, että eurooppalaiset ovat perinteisesti toivoneet unionin ottavan erityisesti taloudessa vahvan roolin (Iso-Markku, Pesu & Jokela 2018, 71). Viimeisen neljännesvuosisadan aikana EU on muuttunut kokonaisvaltaisemmaksi ja kehittänyt varsinkin poliittista vaikutusvaltaansa (Ulkoasiainministeriö 2015, 37). Sotilaallisen puolen kehittäminen on puolestaan ollut hidasta ja sitä on myös vastustettu. Naton (North Atlantic Treaty Organization; Pohjois-Atlantin liitto) vahva läsnäolo on ollut yksi merkittävimmistä syistä. Päällekkäisten rakenteiden luomista ei ole pidetty varsinkaan taloudellisesti järkevänä.

Eurooppalainen turvallisuusympäristö on kokenut viimeisen vuosikymmenen aikana muutoksia kiihtyvään tahtiin, joiden myötä myös sotilaallinen puoli on ottanut harppauksia eteenpäin. Krim on liitetty Venäjään ja Itä-Ukrainan sotaa on käyty puoli vuosikymmentä ja toistuvat terroriteot ovat heikentäneet turvallisuuden tunnetta Euroopassa. Brexitin myötä Iso-Britannia tarkastelee asemaansa maailmanpolitiikassa ja EU:sta poistuu sen suurin sotilasmahti. Yhdysvaltain turvatakuiden luotettavuutta on jouduttu pohtimaan ja Turkin toiminta Natossa on aiheuttanut hankauksia koko järjestöön. (Reykers 2019, 35.) Esimerkiksi Ranskan presidentti Emmanuel Macron totesi Euroopan puolustuksesta vuosikymmeniä vastanneen Naton olevan aivokuollut (The Economist 7.11.2019).

Toisaalta muutokset pakottavat EU:n myös uudistautumaan. Esimerkiksi brexitin läpiviennin on arveltu helpottavan yhtenäisemmän linjan muodostamista unionissa (Weilandt 2019). Jonathan Dunn (2020, 4) huomauttaa, että turvallisuusympäristön muutokset ja Yhdysvaltain intressien vaihtuminen ovat ennenkin johtaneet puolustusintegraation edistymiseen Euroopassa. Kuten Tuomas Iso-Markku, Matti Pesu ja Juha Jokela (2018, 2) ansiokkaasti huomioivat, turvallisuusympäristön muutokset näkyvät myös EU:n omissa dokumenteissa. Kun vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa

todettiin, ettei EU ole koskaan ollut yhtä vauras, vapaa ja turvallinen, on vuoden 2016 globaalistrategiaa määrittävänä sanana kriisi. EU:n on usein todettu kehittyvän juuri kriisien kautta.

Yksi keino, jolla unioni on kasvattanut sotilaallista toimintakykyään, ovat vuonna 2007 valmiuden saavuttaneet EU:n taisteluosastot (engl. *European Union battlegroups*, *EUBG*). Taisteluosastot ovat 1500–2500 sotilaan joukkoja, jotka on tarkoitettu unionin kriisinhallinnan nopean toiminnan välineeksi. Ne täydentävät osaltaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kykyä vastata turvallisuusuuhkiin EU:n lähialueilla. Osastoja on puolivuositain valmiudessa kaksi, joista kumpikin voidaan lähettää omaan kriisinhallintatehtäväänsä samanaikaisesti. Ne perustuvat vapaaehtoisuudelle ja muodostetaan yleisimmin kehysvaltioperiaatteen mukaan, jolloin yksi valmiusvuoroon osallistuvista jäsenmaista kantaa muita suuremman vastuun niin taloudellisesti, kuin joukkojen määrän puolesta. Vuodesta 2007 alkaneesta valmiudesta huolimatta taisteluosastoja ei ole käytetty kertaakaan operaatiossa. Työn toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on kartoittaa eduskunnan täysistuntokeskusteluissa ilmenneitä taisteluosastojen etuja ja käytön esteitä. Nämä edut ja esteet ovat varauksella laajennettavissa puolustusintegraatioon yleisemminkin.

Konfliktien monimutkaistuminen on ollut vaikuttamassa asevoimien muokkaamiseen taisteluosastojen suuntaan, jossa nopealla reagoinnilla on suuri merkitys lopputuloksen kannalta (Sirén 2005). Tämä suuntaus on ollut yleismaailmallinen, eikä EU ole ainoa tämänkaltaista toimintakykyä kehittänyt toimija. Myös Nato ja YK ovat laajentaneet keinovalikoimaansa. Naton nopean toiminnan joukot ovat kantaneet nimeä *Nato Responce Force (NRF)*. Niiden kehitys on tapahtunut ajallisesti yhteneväisesti EU:n taisteluosastojen kanssa ja niitä on myös hyödynnetty tositilanteissa, esimerkiksi Afganistanin presidentinvaalien turvaamisessa vuonna 2006. Nato on lisäksi kehittänyt keihäänkärkijoukot (*Very High Readiness Joint Task Force*), joiden lähtövalmius on vieläkin korkeampi. YK puolestaan aloitti oman nopean toiminnan kehittämisen vuonna 1996, perustamalla SHIRBRIG:in (*Standby High Readiness Brigade*). Vuoteen 2009 mennessä tämä hajosi järjestön sisäisiin erimielisyyksiin. Uuden *Vanguard*-joukon kehittäminen aloitettiin lähes välittömästi. Prosessi on yhä kesken. Naton ja YK:n nopean toiminnan joukot rajataan tämän työn ulkopuolelle, mutta niiden olemassaolo on hyvä tiedostaa jo siksi, että valtiot saattavat osoittaa samoja joukkoja kolmelle eri organisaatioille samanaikaisesti (Koops & Novosseloff 2019, 85).

Niin taisteluosastot, kuin Naton ja YK:n nopean toiminnan joukot, ovat osa kriisinhallinnan keinovalikoimaa. Yksinkertaisimmillaan kriisinhallinta määritellään konfliktien ratkaisuun tähtäävänä toimintana, joko puuttumalla kriisiin ennalta tai sen jo puhjettua (Kivistö 2016, 24). Torsti Sirén (2005, 308) määrittelee konfliktit kahden osapuolen väliseksi aktuaaliseksi ristiriitatilanteeksi. Kriisi on hänen mukaansa konfliktin aseelliseksi kärjistynyt vaihe. Toisaalta myös konflikti käsitetään kirjallisuudessa usein kärjistyneenä vaiheena (Kaldor, Rangelov & Selchow 2018, 1). Tässä työssä käytetään Sirénin näkemystä.

Suomen ulkoministeriö (2019) jakaa kriisinhallinnan siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Hallituksen esitys siviilikriisinhallintalain täydentämiseksi määritteli siviilikriisinhallinnan toiminnaksi, jolla tähdätään yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua (HE 164/2018). Sotilaallinen kriisinhallinta on puolestaan perinteisesti käsitetty rauhanturvaamiseksi. Taisteluosastojen myötä rauhanturvalakia Suomessa muutettiin ja uudistettu laki nimettiin kriisinhallintalaksi. Näin taisteluosastojen tehtävät, joista osa käsittää aseellisen taistelun, saatiin huomioitua lainsäädännössä. Sotilaallinen kriisinhallinta toimii eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä rauhanturvaamiselle, rauhaanpakottamiselle, sekä EU:n nopean toiminnan taisteluosastoille. (Kivistö 2016, 26–27.) Tässä työssä käsitellään siten sotilaallista kriisinhallintaa, mutta sujuvuuden vuoksi käytetään termiä kriisinhallinta.

Taisteluosastot ovat yksi EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) konkreettisimmista ilmenemismuodoista. YTPP kattaa unionin sotilas- ja puolustuskysymykset. EU-kansalaiset kannattavat YTPP:tä vahvasti. Turvallisuus koetaan unionin toiseksi tärkeimpänä sektorina työllisyyden, sosiaalisten suhteiden ja terveyden jälkeen (European commission 2018a, 79; 199). Lisäksi vuoden 2017 eurobarometrissä euroarmeijan kannatus kohosi 55 prosenttiin (European parliament 2019). Tosin kyselyssä jäi epäselväksi, mitä euroarmeija käytännössä tarkoittaisi. Puolustusyhteistyön kehittämiseksi on selvä kannatus jäsenmaiden kansalaisten parissa. Myös EU:n johto on suhtautunut aiheeseen myönteisesti. Komission entinen puheenjohtaja Jean-Claude Juncker totesi vuoden 2017 *State of the Union* -puheessaan, että EU:sta tulisi tehdä puolustusunioni vuoteen 2025 mennessä (European commission 2017). Tommi Koivula (2011, 11) on tarkastellut taisteluosastoja EU:n puolustusintegraation tasojen kautta. Vaikka taisteluosastot ovatkin suhteellisen

alhaisella tasolla, ovat ne silti puolustusintegraation korkein realisoitunut muoto. Koivulan hahmottamat tasot on kirjattu taulukkoon 1.

Taulukko 1. EU:n puolustusintegraation ulottuvuudet (Koivula 2011 mukaillen).

EU:n tavoite	Nykyinen tilanne	Puolustusintegraation taso
Yhteinen puolustus	Ei nähtävissä nykytulevaisuudessa	Hyvin korkea
Kykenevyys Helsingin yleistavoitteen toteuttamiseen	Sovittu, mutta ei realisoitunut	Suhteellisen korkea
EU:n taisteluosastot	Valmiudessa, mutta ei käytetty	Suhteellisen matala
EU:n kriisinhallintaoperaatiot	Käytössä	Matala

Yhteinen puolustus näyttää toistaiseksi kaukaiselta tavoitteelta. Helsingin yleistavoitteella (*Helsinki Headline Goal*) oli puolestaan tarkoitus luoda 50 000–60 000 vahvuiset joukot, joilla olisi oma johtonsa ja jotka näin ollen pystyisivät toimimaan itsenäisesti vaativissa ja pitkäkestoisissa tehtävissä. Sen täytäntöönpanosta ei päästy yhteisymmärrykseen vuoden 2003 aikarajaan mennessä. (Quille 2006, 5.) Sen sijaan uusi Yleistavoite 2010 (*Headline Goal 2010*) laski joukkojen lukumäärää esittelemällä taisteluosasto-konseptin, sekä teki näiden liikkeellelähdistä hieman hitaampaa Helsingin yleistavoitteeseen verrattuna (Lindley-French 2005). Siten ne olivat puolustusintegraation kannalta askel alaspäin. Taisteluosastojen luonteeseen kuuluu nopea vastaus ilmenevään kriisiin, mikä erottaa ne alimmalla tasolla olevista kriisinhallintaoperaatioista. Näitä operaatioita on toistaiseksi käynnistetty 37 kappaletta, joista 18 on käynnissä parhaillaan ja 19 on jo päättynyt. Maantieteellisesti ne ovat sijoittuneet Eurooppaan, Afrikkaan ja Aasiaan. (EEAS 2020a.) Tosin on huomattava, että osa operaatioista on ollut puhtaasti siviilikriisinhallinnallisia.

Vaikka EU onkin suorittanut sotilasoperaatioita, eivät jäsenmaat ole kokeneet sotilaallisia kriisejä keskenään. Kuten mainittu, tämä ei tarkoita, etteivätkö ne olisi käyneet sotia EU:n ulkopuolella. Esimerkiksi Iso-Britannia osallistui Irakin sotaan vuosituhaten alussa. Jäsenmaiden välillä on niin ikään ollut erinäisiä konflikteja, mutta nämä eivät ole kärjistyneet sotilaallisiksi kriiseiksi. EU käsitetään transnationaalisen alueena, jossa yhteiskunnat ovat sitoutuneet uskottavasti rauhanomaiseen kanssakäymiseen. Tällaisessa turvallisuusyhteisössä valtiot ovat lopettaneet varautumisen toistensa tahoilta kokemia

sotilaallisia uhkia vastaan. Sen sijaan ulkopuolisiin uhkiin varaudutaan, sillä kriisit lähialueilla heijastuvat herkästi myös unioniin. (Deutsch¹ 1968, 5.) Turvallisuusyhteisön ajatuksesta ja taisteluosastojen eduista ja käytön esteistä muodostetaan työlle seuraavat tutkimuskysymykset:

1. *Mihin suuntaan EU:n turvallisuusyhteisö on matkalla eduskunnan täysistuntokeskustelujen perusteella?*
2. *Mitä EU:n puolustusintegraatiosta voidaan päätellä tarkastelemalla taisteluosastojen etuja ja käytön esteitä eduskunnan täysistuntokeskusteluissa?*

Ensimmäinen kysymys tarkastelee turvallisuusyhteisön suuntaa. Turvallisuusyhteisöt toteuttavat syventyessään kriisinhallintaa (Barnett & Adler 1998, 433), mikä luonnollisesti tekisi taisteluosastojen käytöstä todennäköisempää. Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on valottaa tämän mahdollisen syvenemisen seurauksen, eli kriisinhallinnan, käytännön toteutumisen mahdollisuuksia. Jotta puolustusintegraatio voi siirtyä seuraavalle tasolle ja syventyä, vaatii tämä Koivulan (2011, 11) luokitteluun perustuen taisteluosastojen käyttöä. *Työn tarkoituksena on hahmottaa turvallisuusyhteisön suuntaa, mikä syventyessään johtaisi myös kriisinhallinnan kysynnän kasvamiseen. Tähän soveltuvien taisteluosastojen etujen ja käytön esteiden hahmottaminen puolestaan selventää niiden käytettävyyden kautta puolustusintegraation seuraavan tason saavuttamisen mahdollisuuksia ja puolustusintegraation syvenemistä.* Puolustusintegraation syveneminen on yllä mainittuun nähden seurausta turvallisuusyhteisön syvenemisestä, ei sen synonyymi. Puolustusintegraation syveneminen edesauttaa EU:n integraatiota yleisemminkin, kun unioni saa työkaluja vaikutusvaltansa kasvattamiseen. Talous, poliittisuus ja turvallisuus ovat linkittyneitä toisiinsa ja yhden sektorin kehittyessä myös muut kehittyvät välillisesti. Esimerkiksi talouden kehittyessä resursseja turvallisuuspuolen kehittämiseen on enemmän.

Työn toinen luku käsittelee EU:n turvallisuuspoliittista ulottuvuutta ja taisteluosastojen konseptia. EU:n puolustusintegraation käynnistyminen ajoitetaan 1990-lukuun ja katsaus aloitetaan tältä ajalta. Taisteluosastojen kohdalla tarkastellaan niiden ominaisuuksia, etuja

¹ Teoksen muita tekijöitä olivat Sidney Burrell, Robert Kann, Maurice Jr. Lee, Martin Lichterman, Raymond Lindgren, Francis Loewenheim ja Richard Van Wagenen. Jatkossa puhutaan Deutschin teoriasta ja viitataan häneen.

ja käytön esteitä. Kolmas luku tarkastelee ensimmäiselle tutkimuskysymykselle oleellista turvallisuusyhteisön ajatusta pohjautuen Karl Deutschin muotoilemaan turvallisuusyhteisön teoriaan. Luvussa pohditaan lisäksi, minkälainen turvallisuusyhteisö Euroopan unioni on. Neljännessä luvussa esitellään metodina käytettävä teorialähtöinen sisällönanalyysi ja työn aineistona toimivat neljä täysistuntokeskustelua vuosilta 2016 ja 2020. Lisäksi luvussa esitellään operationalisoidut käsitteet, joiden avulla aineistoa lähdetään analysoimaan. Analyysi toteutetaan tutkimuskysymyksiin perustuen viidennessä ja kuudennessa luvussa. Työn viimeinen luku tuo havainnot vielä yhteen johtopäätöksiksi ja hahmottelee EU:n puolustusintegraation tulevaisuudennäkymiä.

2. EU:n turvallisuuspolitiikka ja taisteluosastot

Taisteluosastot ovat olleet yli vuosikymmenen toimintavalmiudessa. Tästä huolimatta niiden käytöstä ei ole pystytty sopimaan eri konfliktien kriisiytyessä. EU:n turvallisuuspolitiikan rakenteet ovat yksi selittävästä tekijöistä. Näiden lisäksi luvussa tarkastellaan niitä tapahtumia, jotka johtivat osastojen luomiseen vuosituhanen vaihteen molemmin puolin ja käsitellään kolmea niiden kannalta merkittävintä tekijää (Koivula 2011, 2) eli Helsingin yleistavoitetta, operaatio Artemista ja Euroopan turvallisuusstrategiaa. Luvun 2.3. ensimmäinen alaluku käsittelee taisteluosastojen käyttöä estäneitä ongelmia, jotka pääpiirteissään ovat poliittisia, taloudellisia ja joukkojen ominaisuuksia koskevia. Toinen alaluku avaa niiden tuomia hyötyjä käyttämättömyydestä huolimatta. Hyödyt liittyvät asevoimien muokkautumiseen, puolustusyhteistyöhön ja yhteistoimintaan. Luvusta 2.3. johdetaan operationalisoidut käsitteet toisen tutkimuskysymyksen osalta.

2.1. Turvallisuuspolitiikan rakenteet Euroopan unionissa

Kylmän sodan aikana Länsi-Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa harjoitettiin pääasiassa Naton piirissä. Eurooppalaista suuntausta, joskin vaatimatonta sellaista, edusti Länsi-Euroopan unioni, joka 1990-luvun alkuun ja Maastrichtin sopimukseen asti vastasi yleiseurooppalaisen puolustuksen kehittämisestä.² Länsi-Euroopan unioni jätti erityisesti yhden merkittävän perinnön EU:n turvallisuuspolitiikalle. Sen ministerineuvosto antoi vuonna 1992 Hotelli Petersbergissä julistuksen, jossa määritettiin kriisinhallinnan tehtävät. Nämä nimettiin neuvottelupaikkansa mukaan Petersbergin tehtäviksi. Tehtävät olivat: humanitaariset toimet ja väestön evakuointi, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelutehtävät kriisinhallinnassa (ml. rauhanpalauttamistoimet), yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa sekä konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Petersbergin tehtävät määrittelivät aikanaan taisteluosastojen tehtäväkentän ja ne ovat nykyään EU:n perussopimuksen artiklassa 43.1.

² Länsi-Euroopan unioni lakkautettiin lopulta vuonna 2011 ja sen tehtävät siirrettiin EU:lle. Lissabonin sopimuksen ja artikla 42.7:n myötä sen tehtävän Euroopan turvallisuuden yhtenäistämisestä katsottiin täyttyneen (Perot 2019, 44). Artikla 42.7:stä ja sen tosiasiallisesta velvoittavuudesta on keskusteltu runsaasti ja sitä on verrattu erityisesti Naton viidenteen artiklaan (katso esim. Anton & Bogzeanu 2015).

Euroopan unionia edeltäneiden järjestöjen parissa turvallisuuspolitiikka oli kuitenkin toisarvoinen kysymys. Kylmän sodan aikana Euroopan yhteisön jäsenet halusivat pitää ulko- ja turvallisuuspolitiikan tiukasti omassa päätäntävallassaan. Taustalla vaikutti huoli suvereeniuden menettämisestä ylikansalliselle toimijalle. Vasta Berliinin muurin murtuminen innosti yhteisen turvallisuuden kehittämiseen. (Dijkstra 2013, 47; 52.) Maastrichtin sopimuksen ja EU:n luomisen myötä turvallisuusaspekti ottikin harppauksen eteenpäin. Unionin pilarirakenteessa toinen pilari muodosti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) periaatteet. Hylke Dijkstra (2013, 47) toteaa pilarirakenteenkin jättäneen turvallisuuspuolen alisteiseen asemaan taloudellisiin kysymyksiin nähden. Joka tapauksessa turvallisuuspuoli institutionalisoitiin onnistuneesti 1990-luvun alussa.

Neuvostoliiton poistuminen kartalta ja siitä seuranneet tapahtumat Itä-Euroopassa sekä erityisesti Jugoslavian hajoamissodat saivat unionin havahtumaan, ettei se kyennyt konkreettisesti vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksista johtuneisiin häiriöihin lähialueillaan. Maailmaa järkyttäneellä Ruandan kansanmurhalla oli niin ikään voimakas vaikutus sotilaallisen puolen kehittämiseen. Virallisesti kunnianhimoiset tavoitteet esitettiin St. Malon julistuksessa vuonna 1998, jossa Ison-Britannian ja Ranskan johtajat totesivat, että unionilla tulee olla: ”Kapasiteetti itsenäiseen toimintaan, jota tuetaan uskottavilla sotilaallisilla joukoilla, keinot päättää niiden käyttämisestä ja valmius tämän tekemiseen, jotta voidaan vastata kansainvälisiin kriiseihin.” Tätä julistusta pidetään yhteisen puolustuksen kehittämisen lähtölaukauksena. (Rutten 2001, 8.) Taloudellisen ja poliittisen puolen lisäksi unionin puolustuspoltiikka alkoi kehittyä.

Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä YUTP:tä vahvistettiin, pilarirakenne jäi historiaan ja unionista tuli oikeushenkilö. YUTP:n tavoitteena on vaalia unionin keskeisiä arvoja, säilyttää rauha, edistää demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta sekä vahvistaa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. (Euroopan parlamentti 2020.) Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoltiikka luotiin Lissabonin sopimuksella ja se asettuu YUTP:n sisälle. YUTP käsittää EU:n sotilas- ja puolustusnäkökohdat. Kuten aiemmin St. Malon julistuksen aikaan, myös Lissabonin sopimus synnytti innostuksen aallon jäsenmaiden kesken ja herätti optimismin yhteisen turvallisuuden kehittämisestä (Koutrakos 2013, 22).

YTPP:n mukaan jäsenmaiden tulee asettaa unionin saataville sotilas- ja siviilivoimavaroja. Unioni voi käyttää näitä tarpeellisiksi katsomissaan operaatioissa. EU:n kriisinhallintaoperaatiot ovat näistä näkyvin ja yleisin muoto, mutta myös taisteluosastot ovat osa keinovalikoimaa. YTPP:n myötä unionilla on myös asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka lopulta voi Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä johtaa yhteiseen puolustukseen. Vaikka ajatus EU:n armeijasta on toistuvasti ollut esille keskustelussa, toistaiseksi tämänkaltainen kehitys ei ole näköpiirissä (Kucera 2019).

Eurooppa-neuvosto unionin ylimpänä toimielimenä määrittää yleiset tavoitteet ja suuntaviivat yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, ja YUTP:lle sen osana. Vaikka komissio huolehtii ulkoisesta edustamisesta, ei YUTP lankea sen toimivallan alle, vaan tämä on unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (myöhemmin ulkoasiainedustaja) vastuulla. Ulkoasiainedustajaa avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto. Ulkoasiainedustaja järjestää YUTP:n käytännön toteutuksen jäsenmaiden ja unionin voimavaroja käyttäen. (Eur-lex 2012a.) Tällä hetkellä tehtävässä toimii espanjalainen Josep Borrell.

Euroopan unionin neuvosto (myöhemmin neuvosto) muotoilee YUTP:n ja tekee sen toteuttamiseksi tarvittavat päätökset Eurooppa-neuvoston laatimien suuntaviivojen mukaisesti. Neuvosto ja ulkoasiainedustaja huolehtivat unionin toiminnan yhtenäisyydestä, johdonmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Kun kansainvälinen tilanne edellyttää operatiivista toimintaa, on neuvosto päätösvaltainen toimielin. YUTP:tä ja YTPP:tä koskevat päätökset tehdään yksimielisesti. Jäsenmaa voi tosin pidättäytyä äänestämästä, jolloin se ei ole velvollinen soveltamaan kyseistä päätöstä. Sen tulee joka tapauksessa hyväksyä, että tehty päätös toteutetaan unionin nimissä. (Eur-lex 2012a.) Tanska on päättänyt olla osallistumatta YUTP:n ja YTPP:n alaiseen toimintaan, eikä osallistu taisteluosastoihin, niitä koskevaan päätöksentekoon, varustamiseen tai rahoittamiseen (Folketinget 2020).

2.2. EU:n turvallisuussektorin kehitys vuodesta 2016 eteenpäin

Turvallisuussektori on ottanut EU:ssa merkittäviä askelia vuoden 2016 jälkeen. Tämän jälkeinen aika toimii myös tämän työn aikarajauksena. Perusteena tälle on vuoden 2016 kesäkuussa julkaistu EU:n globaalistrategia. Kyseinen dokumentti päivittää vuosien 2003

ja 2009 turvallisuusstrategioiden näkemykset unionin uhkakuvista, intresseistä ja kehityskohteista. Sitä pidetään merkittävimpänä dokumenttina YTPP:n saralla (Dijkstra 2016). Jo globaalistrategian nimi viittaa EU:n kasvaneeseen ambition tasoon. Enää toiminta ei keskity pelkästään unioniin ja lähialueille, vaan näkökulma on globaali. Globaalius ei myöskään tarkoita pelkkää maantieteellistä tarkastelua, vaan myös keinovalikoiman kattavuutta.

Strategian mukaan unionilla on neljä eurooppalaisille arvoille perustuvaa intressiä. Nämä ovat rauha ja turvallisuus, demokratia, vauraus sekä sääntöihin perustuva maailmanjärjestys. Näistä ensimmäinen on keskeinen tälle työlle. Sen mukaan EU:n tulee turvata rauha ja turvallisuus kansalaisilleen. Eurooppalaisilla tulee olla itsenäinen puolustuskyky ja kapasiteetti toistensa auttamiseen. Huomionarvoista on, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus linkittyvät tiiviisti yhteen. Ulkoista toimintaa ohjaavat puolestaan periaatteet, jotka ovat unionin yhtenäisyys, osallisuus (*engagement*), vastuullisuus ja kumppanuus.

Näihin intresseihin ja periaatteisiin pohjautuvat YTPP:n viisi prioriteettia. Ensimmäinen näistä on unionin turvallisuus. Tämän mukaan unionin tulee ottaa vastuuta turvallisuutensa varmistamisessa, eikä luottaa pelkästään Naton voimaan. Vaikka Nato onkin ensisijainen turvallisuuskehikko useimmille jäsenmaille, ei tämän tule vaarantaa Natoon kuulumattomien maiden turvallisuutta. Strategian mukaan EU:ta tulee myös turvallisuusyhteisönä vahvistaa. Muita prioriteetteja ovat valtiollinen ja yhteiskunnallinen resilienssi idässä ja etelässä, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestykset, globaali hallinta tällä vuosisadalla sekä integroitunut lähestymistapa konflikteihin. Viimeisin käsittää aktiivisen osallistumisen kriisinhallintaan ja moniulotteisen, monitasoisen, monenvälisen ja monivaiheisen toimintatavan. Pääpaino on lähialueilla, mutta myös kauempana tulee olla mahdollista tarvittaessa operoida. EU:n tulee kyetä vastaamaan ripeästi, vastuullisesti ja päättäväisesti kriiseihin. (European Union 2016.)

EU:n globaalistrategia ei ole tarkoitettu minkäänlaiseksi ulkopoliitiikan toimintasuunnitelmaksi, vaan oppaaksi yleisestä strategisesta suunnasta, johon EU on matkalla (Tocci 2016, 461–462). Oma symbolinen merkityksensä oli strategian julkaisemisella vain muutama päivä brexit-kansanäänestyksen jälkeen. Strategiaa ei tule tulkita kritiikittömästi. EU:n tavoitteiden toteuttamisen tiellä on suurvaltojen ja

jäsenmaiden omat intressit, unionin sisäiset jännitteet ja rakenteet, poliittiset ajatusmallit sekä mahdollinen mainekriisi jonkinlaisena maailmanpoliisina toimimisesta. Haasteista huolimatta sen merkitystä unionille toimintansa ohjaajana ei pidä myöskään väheksyä. Se on keskeinen toimintaa määrittävä dokumentti. (Pedi 2019, 43; 64–65.) Merkittävyyttä strategialle antavat myös vuosittaiset tarkastelut. Niiden myötä tavoitteet ovat jatkuvassa tarkastelussa, mikä saa aikaan toimintaa niiden saavuttamiseksi (Ferreira 2020).

Globaalistrategian lisäksi merkittävää on ollut Lissabonin sopimukseen sisältyvän Pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) käynnistäminen vuonna 2017. PRY:n tavoitteena on lisätä jäsenmaiden välistä koordinoitua ja investointeja puolustukseen sekä yhteistyötä puolustuskapasiteettien kehittämisessä. Näiden kautta turvallisuushkiin voidaan puuttua tehokkaammin, puolustusintegraatiota samalla edistäen. Yhdessä kehitettyjä puolustusratkaisuja hyödynnetään lopulta myös unionin omissa sotilasoperaatioissa. PRY:n kautta taloudelliset resurssit tulevat tehokkaammin käyttöön ja samalla unioni pystyy suojelemaan intressejään. Osallistujamaat käynnistävät yllä mainittujen tavoitteiden mukaisesti projekteja, joita nykyisellään on käynnissä 47 kappaletta. Osallistuminen on vapaaehtoista ja siinä otetaan huomioon kunkin maan puolustuspolitiikan periaatteet. Toimintaan osallistuvat kaikki unionin jäsenmaat Tanskaa ja Maltaa lukuun ottamatta. Myös kolmansia maita kutsutaan osallistumaan, mikä mahdollistaa esimerkiksi Ison-Britannian osallistumisen projekteihin. (EEAS 2019.)

PRY:tä pidetään tärkeänä virstanpylväänä, mutta sen on myös arveltu kohtaavan samoja ongelmia, kuin aikaisemmat yritykset integraation edistämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa unionin jäsenmaiden haluttomuutta syventää yhteistyötään puolustusasioissa. Lopullista mielipidettä PRY:n merkityksellisyydestä ei ole onnistuttu muodostamaan. Toiset tulkitsevat sen EU:n uudelleen muotoilemana tyhjänä lupauksena. Toiset puolestaan katsovat sen poikkeavan merkittävästi aiemmista yrityksistä esimerkiksi EU:n osittain rahoittamien prototyypiprojektien vuoksi. (Dunn 2020, 2–8.)

PRY:tä lähellä ovat myös puolustuksen vuosittainen koordinoitu tarkastelu (*Coordinated annual review on defence*, CARD) ja Euroopan puolustusrahasto (*European defence fund*, EDF). CARD:n tarkoituksena on selvittää niitä puutteita, joita puolustusyhteistyöhön liittyy ja samalla hahmottaa yleiskuvaa Euroopan sotilaallisesta suorituskyvystä. Tämä toteutuu pyytämällä jäsenvaltioita jakamaan tietoa puolustuskapasiteetistaan. Tosin nämä

saavat itse päättää mitä tietoja jakavat. (EDA 2018.) EDF puolestaan toteutuessaan koordinoi, tukee ja lisää kansallisia panostuksia turvallisuuteen. Yhtenä tavoitteena on myös yhtenäistää jäsenvaltioiden puolustusratkaisuja kehittämällä eurooppalaista puolustusteollisuutta. Vuosille 2021–2027 kaavailtu budjetti on 13 miljardia euroa. (European commission 2018b.) Lopullinen summa saattaa tosin muuttua monivuotisesta budjetista neuvoteltaessa. EDF:n on joka tapauksessa kuvailtu muuttavan eurooppalaisen puolustusteollisuuden paradigman (Haroche 2020, 853). PRY, CARD ja EDF muodostavat eurooppalaisen puolustusintegraation merkittävimmät kehityskohteet viime vuosilta (Dunn 2020, 1).

Vaikka eurooppalainen puolustusyhteistyö on kohdannut monia myötätuulia, ovat lopputulokset olleet vaihtelevia. Joissain tapauksissa puolustusyhteistyöllä on saatu aikaan säästöjä ja yhtenäistetty kalustoa. Samaan aikaan monilla sektoreilla jäsenvaltiot toteuttavat politiikkaansa yhä varsin itsenäisesti. Monet aiemmista aloitteista ovat jääneet pinnallisiksi, eikä niillä ole ollut merkittävää roolia puolustusintegraation syventämisessä. Tällöin alkuperäinen tarkoitus tehostamisesta saattaa kääntyä itseään vastaan ja tuoda lisää kuluja. Kannusteet yhtenäistämislle ovatkin selvät. Suurten ja yhä kasvavien T&K-kulujen alalla yhteistyöllä voidaan saada hyvinkin merkittäviä säästöjä aikaan. (Kleczka, Buts & Jegers 2020.) Samalla koordinoitu vastaus uhkiin toimii pitkällä tähtäimellä paremmin, sillä uhat myös siirtyvät herkästi valtiosta toiseen. Tällöin jäsenvaltioiden ei tarvitse reagoida vuorotellen yksinään.

2.3. Taisteluosastojen kehitys EU:n kriisinhallinnan välineeksi

Taisteluosastot ovat yksi puolustusintegraation ilmeisimmistä tuotoksista. Ensimmäinen niiden taustalla vaikuttavista kolmesta tekijästä ajoittuu jo viime vuosituhaten puolelle. Vuoden 1999 Eurooppa-neuvoston kokouksessa Helsingissä nopeus nostettiin kriisinhallinnan onnistumisen kannalta keskeiseksi ominaisuudeksi. Unionin jäsenmaat päätyivät neuvottelupaikan mukaan nimetyn Helsingin yleistavoitteen myötä sopimaan monikansallisten joukkojen perustamisesta, jotka tulisivat olemaan vahvuudeltaan 50 000–60 000 sotilasta, ja joiden lähettäminen konfliktialueille onnistuisi nopealla aikataululla. Näiden joukkojen tuli kyetä kaikkien Petersbergin tehtävien täyttämiseen. (Rutten 2001, 82.) Asian nousu agendalle perustui Jugoslavian hajoamissodissa havaittuihin sotilaallisen toimintakyvyn puutteisiin. Vertailu Natoon oli erityisen vahvaa.

Vaikka jäsenvaltiot sitoutuivatkin paperilla näihin joukkoihin, olivat ne useimmiten merkitty samanaikaisesti myös Naton tai YK:n tehtäviin, jolloin niiden tosiasiallinen hyödyntäminen oli mahdotonta. (Grevi & Keohane 2009, 71–72.) Niiden vuoteen 2003 asetettu tavoite valmiudesta osoittautui niin ikään liian optimistiseksi. Tästä huolimatta yhteisten puolustusratkaisujen kehityksen vauhti olisi Maarij Ruttenin (2001, ix) mukaan ollut toiveajattelua vain muutama vuosi aiemmin. Innostuksen kääntöpuolena olivat mainitut haasteet käytännön toteutuksessa.

Toinen taisteluosastoja määrittävä tekijä oli EU:n ensimmäinen itsenäinen sotilasoperaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa (myöhemmin Kongo) vuoden 2003 kesällä. Tähän operaatio Artemikseen pohjautuvat useimmat taisteluosastojen ominaisuudet. Samalla Artemis paljasti niitä puutteita, joita EU oli kohdannut kriisinhallinnassaan ja jotka ovat sille ominaisia yhä tänä päivänä. Artemis perustui levottomuuksiin, joita Kongossa oli koettu jo pitkään. Koillis-Kongossa noin 50 000 ihmistä oli kuollut Iturin alueen taisteluissa vuosien 1999 ja 2003 välillä. Lisäksi yli puoli miljoonaa ihmistä oli joutunut pakolaisiksi. Alkujaan Ranskan operaatioksi tarkoitettu Artemis muuttui, kun maan presidentti Jacques Chirac ymmärsi tilanteen olevan otollinen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan testaamiseen ja EU:n ensimmäiselle itsenäiselle sotilasoperaatiolle. (Homan 2007.) Operaatio luokiteltiin tuoreeltaan suureksi menestykseksi (The New Humanitarian 17.9.2003).

Artemis osoitti EU:n tarpeen ja kyvyn vastata onnistuneesti erilaisiin turvallisuusuuhkiin kaukanakin omalta alueeltaan (Barcikowska 2013). Tosin Kees Homan on huomauttanut, että operaatio oli jo pitkällä Ranskan kansallisessa valmistelussa ennen päätöstä muokata siitä unionin yhteistä, eikä se näin ollen oleellisesti testannut YTPP:n toimivuutta tai nopean toiminnan päätöksentekoa. Lisäksi EU:n kykenemättömyys joukkojen nopeaan siirtoon (*strategic lift*) muodostui ongelmaksi. Unioni päätyikin lainaamaan kuljetuskalustoa Ukrainalta. (Homan 2007.) Taustalla oli myös Ranskan halu osoittaa kykynsä itsenäiseen toimintaan Naton rakenteiden ulkopuolella, sekä Irakin operaation jälkeinen hajaannuksen tila unionin jäsenmaiden kesken, joihin Artemiksen uskottiin tuovan jonkinlaista helpotusta (Hendrickson, Strand & Raney 2007).

Artemiksen pohjalta Ranska ja Iso-Britannia alkoivat kehittää nimenomaisesti taisteluosaston kokoisia joukkoja, jotka edistäisivät unionin nopean toiminnan kykyä, ja joilla voitaisiin myös täydentää YK:n operaatioita. Lontoon tapaamisessa marraskuussa

2003 maat sopivat asian viemisestä eteenpäin ja seuraavan vuoden helmikuussa myös Saksa liittyi esitykseen. (Lindstrom 2007, 9–12.) Vuoden 2004 toukokuussa järjestetyssä ulko- ja puolustusministerien neuvoston kokouksessa asia viimeisteltiin Yleistavoite 2010 muotoon, mikä oli huomattava askel taaksepäin Helsingin yleistavoitteesta. Tulee huomata, ettei Helsingin yleistavoitteesta ole kuitenkaan luovuttu, tai sitä muutettu (Fiott 2020, 6). Uuden yleistavoitteen myötä nopean toiminnan joukkojen kokoa pienennettiin huomattavasti ja niiden liikkeellelähtövalmiutta laskettiin hieman. Yleistavoitteen mukaan taisteluosastojen tuli olla täydessä operationaalisessa valmiudessa vuoteen 2007 mennessä, mutta aikaisemminkin osastoja voitaisiin hyödyntää, mikäli jäsenvaltiot osoittaisivat niihin joukkoja (European parliament 2004). Vuoden 2005 alussa osastoja olikin jo valmiudessa, joskin ne perustuivat vielä pitkälti yksittäisten valtioiden kontribuutioihin.

Ranskan ja Ison-Britannian ehdotus perustui pitkälti Artemiksessä käytettyihin joukkoihin ja operaatio määritteli taisteluosastojen ominaisuuksia monin tavoin. Ensinnäkin Kongon yli 6000 kilometrin maantieteellinen etäisyys Brysselistä muodosti rajat, kuinka kauaksi joukot voidaan lähettää. Niiden käyttö vaatii neuvoston yksimielisyyttä, mutta jokaisen osallistuvan valtion tulee lisäksi vahvistaa lähettäminen kansallisissa päätöksentekoeleimissään. Myös YK:n mandaattia pidetään käytännössä pakollisena. (EEAS 2017.) Artemikseen osallistuneista noin 2000 sotilaasta johdettiin osastojen kooksi 1500–2500 sotilasta. Neuvoston päätöksen jälkeen niiden tulee olla valmiina suorittamaan tehtävää toiminta-alueella kymmenessä päivässä. Tämä sisältää kohteessa suoritettavat valmistelut tämän aikaikkunan sisällä. Osastoja on puolivuositain valmiudessa kaksi, joista kumpikin on lähetettävissä omaan operaatioonsa samanaikaisesti. Tehtävään tulee kyetä välittömästi 30 päivän ajan, ja tätä tulee pystyä asianmukaisella huollolla laajentamaan aina 120 päivään asti. (EEAS 2013.)

Osastojen muodostamiseen on kolme tapaa. Yleisin tapa on kehysvaltiomalli, jossa yksi valtio kantaa päävastuun osastosta, muiden tukiessa tätä pienemmin joukoin. Toisinaan tästä valtiosta käytetään nimitystä johtovaltio, mutta tässä käytetään kehysvaltiota. Esimerkiksi Suomen osallistuessa vuoden 2011 alussa kahteen taisteluosastoon samanaikaisesti, oli kumpikin perustettu kehysvaltiomallin mukaisesti. Toista johti Ruotsi ja toista Alankomaat. Valtiot voivat itse ehdottaa mitä joukkoja tarjoavat. Esimerkiksi Liettua osallistui Alankomaiden johtamaan osastoon 50 hengen vedenpuhdistusjoukkueella. Toinen tapa on muodostaa osastot monikansallisesti siten,

ettei mikään yksittäinen valtio ole joukkojen määrän puolesta johdossa. Kolmas vaihtoehto, jota tosin on hyödynnetty lähinnä konseptin alkuvaiheessa, on perustaa osasto yhden valtion toimesta. (Barcikowska 2013.) Myös unioniin kuulumattomia jäsenmaita kutsutaan osallistumaan ja ne ovat myös osallistuneet (EEAS 2017). Esimerkiksi Norja on ollut Pohjoismaisen taisteluosaston jäsen, mikä on puolestaan edistänyt sen puolustusyhteistyötä muiden osallistujamaiden kesken (Reykers 2019, 44).

Taisteluosastot käsitetään usein nimityksensä vuoksi pelkästään sotilaalliseen toimintaan tähtäävinä joukkoina. Näin ei ole, kuten artikkelissa 43.1. olevat Petersbergin tehtävät osoittavat. Sotilaskäsitteenä taisteluosasto tarkoittaa pienintä mahdollista itsenäiseen toimintaan kykenevää joukkoa, ilman ylemmän johtoportaan tukea. Käytännössä tämä käsittää tietyin tukijoukoin vahvennetun pataljoonan (Puolustusministeriö 2004).

Kolmas merkittävä tekijä osastojen ominaisuuksien taustalla on Euroopan turvallisuusstrategia. Se julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2003 ja päivitettiin 2009. Luvussa 2.2. esitelty EU:n globaalistrategia vaikuttaa nykyään taisteluosastoihin. Huomionarvoista on, että jokaisen strategian julkaisemista on edeltänyt laajempi kriisi Euroopassa tai lähialueilla: Irak ja Afganistan, Georgia sekä Ukraina. Vuoden 2003 strategian esitleminen on tärkeää taisteluosastojen institutionaalisen pohjan kannalta, sillä siinä nimetyt uhkakuvat määrittivät esitystä, jonka Ranska ja Iso-Britannia, sekä lopulta Saksa, tekivät vuonna 2004.

Vuoden 2003 turvallisuusstrategian johdannossa todetaan, ettei Eurooppa ole koskaan ollut niin vauras, turvallinen tai vapaa, kuin nyt ja Euroopan unioni on ollut tämän saavuttamisessa keskeinen toimija. Vaikka onkin epätodennäköistä, että joku jäsenvaltioista joutuisi laajamittaisen aggression kohteeksi, kohtaa Eurooppa uusia uhkia, joihin sen tulee varautua. Näitä uhkia on strategian mukaan viisi ja ne ovat: terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, sortuvat valtiot sekä järjestäytynyt rikollisuus. Merkittävää on käänne kylmän sodan aikaisesta invaasioon varautumisesta kohti kompleksisempia kokonaisuuksia. Vastatakseen näihin uhkiin EU:n tulee olla aktiivisempi kaikin käytettävissä olevin keinoin, mukaan lukien kriisinhallinta. Lisäksi sen tulee kehittää kykyään vastata yllättäen ilmeneviin uhkiin. Muita selvästi taisteluosastoja tukevia huomioita turvallisuusstrategiassa ovat YK:n kanssa tehtävän yhteistyön vahvistaminen, useisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen samanaikaisesti ja yhteisten joukkopoolien kehittäminen. Aktiivisempi unioni kasvattaa

myös poliittista painoarvoaan. (Council of the European Union 2003.) Jotkut ovat tulkinneet taisteluosastojen olleen tapa muovata asevoimia kriisinhallinnan suuntaan ja turvallisuusstrategian tuoneen tämän tavoitteen julki (Lindstrom 2007, 63–64).

2.3.1. Taisteluosastojen käytön esteet

Taisteluosastojen operationaalinen valmius saavutettiin vuonna 2007. Reilun kymmenen vuoden valmiudesta huolimatta ne eivät ole nähneet toimintaa pakollisten harjoitusten ja arviointien ulkopuolella. Poliittiset ongelmat ovat ensimmäinen tekijä tämän taustalla. EU:n sotilasoperaatioita koskeva päätöksenteko on ollut hidasta ja kestoaltaan ja laajuudeltaan pienten operaatioiden suunnittelu on kestänyt yli 18 kuukautta (Mattelaer & Coelmont 2013, 34). Päätöksenteon hitaus on seurausta poliittisen tahdon puuttumisesta. Ensinnäkin eri maiden poliittisen päätöksenteon järjestelmät vaihtelevat keskenään. Joukkojen lähettäminen ulkomaille voi lainsäädännöstä riippuen olla hyvinkin vaihteleva prosessi. Lisäksi on hyvä muistaa joukkojen osoittaminen samanaikaisesti myös muille organisaatioille. Esimerkiksi Iso-Britannia on käyttänyt valmiusvuorojaan Afganistanin ja Irakin osastojensa lepuuttamiseen. (Koivula 2011, 9.) Poliittisen järjestelmän luomien rajoitteiden lisäksi kyseeseen tulee myös poliittisen kannatuksen kysymys. Sotilaiden lähettäminen kriisialueille vaikeutuu omien uhrien kasvaessa. Kansalaiset ovat myös vastahakoisempia operaatioiden suhteen, joissa uhrien määrän todennäköisyys on suuri (Eichenberg 2016).

Yleisesti EU on ollut varovainen voimankäyttönsä suhteen ja jäsenvaltiot ovat puuttuneet konflikteihin joko itsenäisesti tai Naton kautta (Koivula 2011, 10). Vuosien valmiuden jälkeen kynnys ensimmäiselle käyttökerralle myös kasvaa jatkuvasti ja ensimmäisen operaation tulisi olla menestyksen puolesta lähes varma (Lindstrom 2011, 31). EU:n oma retoriikka itsestään voi myös nousta ongelmaksi. Mikäli unioni mainostaa itseään kykenevänä turvallisuustoimijana, ei se halua ottaa riskiä, että sen suorittama operaatio olisikin epäonnistunut. (Reykers 2016, 349.) Puolustuspolitiikka on niin ikään kysymys, jonka jäsenvaltiot ratkaisevat perinteisesti itse. Päätösvallan luovuttaminen unionille saatettaisiin tulkita suvereniteetin vähenemisenä. Naton kanssa jossain määrin päällekkäisen järjestelmän luominen ei ole taloudellisten panostusten puolesta ollut houkuttelevaa, vaikka on myös esitetty, että vahva eurooppalainen haara Natossa hyödyttäisi koko järjestöä (Dunn 2020, 2).

Toinen ongelmakokonaisuus, eli taloudelliset tekijät, kietoutuvat täten poliittisen tahdon puuttumiseen. Taisteluosastojen kohdalla kustannuksista vastaavat ne valtiot, jotka ovat kulloinkin valmiusvuorossa, jolloin puhutaan niin sanotusta *costs lie where they fall* -periaatteesta (Mattelaer & Coelmont 2013, 35). Osa kustannuksista on voitu rahoittaa 1. maaliskuuta 2014 lähtien Athene-järjestelmän kautta. Järjestelmään osallistuvat Tanskaa lukuun ottamatta kaikki EU-maat ja se rahoitetaan bruttokansantuotteeseen suhteutetuilla maksuilla. Siitä katetaan joukkojen majoitus- ja polttoainekustannuksia ja poikkeuksin myös muita kuluja. (Eurooppa-neuvosto 2019.) Eurooppa-neuvosto päätti kesällä 2017, että taisteluosastojen käyttö rahoitetaan yhteisenä kustannuksena Athene-järjestelmän kautta. Toistaiseksi uudistusta ei ole saatu onnistuneesti toteutettua. Samoin entisen ulkoasiainneuvoston Federica Mogherinin esitys Euroopan rauhanrahastosta, josta sotilasmenoja voitaisiin kattaa ja joka korvaisi Athene-järjestelmän, on yhä kesken (EEAS 2020b).

Taisteluosastoihin osallistumisen kustannukset vaihtelevat joukon koon ja tyyppin mukaan erittäin paljon. Esimerkiksi Suomi osallistui vuoden 2016 jälkipuoliskolla Ison-Britannian johtamaan osastoon noin 50 hengen joukolla. Pelkän osallistumisen hinta oli 2,645 miljoonaa euroa. Arvio mahdolliseen neljä kuukautta kestäväseen operaatioon osallistumisesta oli puolestaan 5 miljoonaa euroa (Valtioneuvosto 2016). Yhden valmiusvuoroon osallistuneen sotilaan hintalapuksi muodostuu tällöin noin 50 000 euroa pelkästä valmiudessa olosta. Valtiovarainministeriön vuoden 2016 talousarvion mukaan yhden varusmiehen puolivuotinen koulutus kustantaa noin 10 000 euroa (Valtiovarainministeriö 2016). Ruotsin kustannukset toimiessaan kehysvaltiona Pohjoismaisessa taisteluosastossa vuonna 2008 olivat 433 miljoonaa euroa silloisella vaihtokurssilla (Lindstrom 2011, 34). Mahdollisten operaatioiden kustannukset olisivat vieläkin korkeammat. Näihin lukuihin peilaten ei ole ihmeellistä, että poliittista tahtoa osastojen käyttämiseen on vaikea kasata. Osallistumisen hyötyjä saadaan näkyviin jo pienellä kontribuutiolla, mikä voi kannustaa valtiota osittaiseen vapaamatkustamiseen (Mattelaer & Coelmont 2013, 36).

Kolmas merkittävä este on taisteluosastojen soveltuvuus. Petersbergin tehtävät ovat laajat ja osastojen tulee suoriutua niistä kaikista. Todellisuudessa 1500 tai edes 2500 sotilaan joukko ei automaattisesti riitä esimerkiksi taistelevien osapuolten erottamiseen. Tommi Koivula (2011, 8–9) on todennut ainoastaan yhden Petersbergin tehtävistä, taistelutehtävät kriisinhallinnassa, sopivan perinteisesti miellettyyn asevoimien

tehtäväkenttään. Toisin sanoen niille soveltuvin tehtävä on useimmissa tapauksissa liian vaativa niille. Alexander Mattelaer ja Jo Coelmont (2013, 35) ovat esittäneet tämän siten, että taisteluosastoilta puuttuu voima suorittaa tehtäviä, jotka menevät poliittista symbolismia pidemmälle.

Myös taisteluosastojen etukäteinen luonne on ongelma niiden soveltuvuudelle. Kokoonpanosta päätetään hyvissä ajoin ennakoon, jolloin ne eivät ole responsiivisia ilmenevien kriisien suhteen. Useat kriisinhallintatehtävät eivät myöskään etene niin nopeasti, että neljän kuukauden aikaikkuna, johon taisteluosastojen tulisi varautua, riittäisi tilanteen vakauttamiseen. (Koivula 2011, 8–9.) EU on myös jokseenkin riippuvainen päällekkäisistä rakenteista Naton kanssa, erityisesti sotilasjohtamisen alalla. Berliini plus -sopimuksen mukaisesti EU voi tosin hyödyntää Naton johtamisjärjestelmiä, mutta näiden soveltuvuudesta nopeaan toimintaan ei ole yksimielisyyttä (Mattelaer & Coelmont 2013, 35). Kuten mainittu, joukkojen liikuttamisen suhteen unioni on myös törmännyt ongelmiin. Sen mahdollisuudet kuljettaa joukkoja ilma- tai meriteitse ovat parantuneet hitaasti, mikä asettaa haasteen toiminnan nopeudelle (European commission 2015).

2.3.2. Taisteluosastojen positiiviset puolet ja ilmeisimmät kehittämiskohteet

Miksi taisteluosastoja on pidetty valmiudessa näinkin kauan, vaikka niiden puutteet ja hyödyntämisen esteet ovat merkittäviä? Yf Reykers (2019, 44–45) katsoo taisteluosastojen vaikuttaneen positiivisesti osallistujiin ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin ne ovat modernisoineet jäsenmaiden asevoimia ja tehneet niitä keskenään yhteneväisemmiksi. Esimerkiksi Ruotsi on Reykersin mukaan muovannut asevoimiaan huomattavissa määrin siten, että se kykenee toimimaan kaukanakin maansa rajojen ulkopuolella. Tosin tämä ei ota huomioon Ruotsin madaltunutta kykyä toimia maansa sisällä (Försvarsmakten 2019). Joidenkin valtioiden tapa lähettää vain muutaman kymmenen sotilaan osasto on myös herättänyt kritiikkiä, ettei niiden tarvitsekaan muokata asevoimiaan niin pienen osaston vuoksi (Major & Mölling 2011, 19).

Toisena merkittävänä hyötynä Reykers pitää osallistujamaiden puolustusyhteistyön tiivistymistä. Alueelliset pysyvät osastot, kuten Pohjoismainen taisteluosasto, tai Itä-Euroopan Visegrad -ryhmä ovat malliesimerkkejä tästä. Taisteluosastot toimivat tällöin alueellisina integraatiotyökaluina. On hyvä muistaa, että myös unioniin kuulumattomia

valtiota kutsutaan osallistumaan, jolloin koheesion lisääminen jäsenten ja ei-jäsenten välillä onnistuu. (Reykers 2019, 44–45.)

Reykersin mainitsema kolmas hyöty liittyy edelliseen. Osallistujavaltioiden sotilaat joutuvat harjoittelemaan yhteistoimintaa, mikä luo niiden välille koheesiota ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämä tapahtuu myös poliittisten päättäjien välillä niin kutsuttujen POLEX-tapaamisten (*Political Exercise*) kautta (Reykers 2019, 44–45). Taisteluosastojen hyödyntäminen operaatiotasolla vaatii nopeaa päätöksentekoa myös kansallisella tasolla, joten eräät valtiot, erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa, ovat joutuneet muokkaamaan lainsäädäntöään sopivammaksi ja yhteneväisemmäksi muiden jäsenmaiden kanssa (Major & Mölling 2011, 15). Muita mahdollisia syitä taisteluosastojen valmiudessa pitämiseen on ollut muun muassa YK:n toive alueellisten nopeiden joukkojen, kuten EUBG:n ja NRF:n, hyödyntämisestä osana sen omaa kriisinhallintaa (Reykers 2016, 347).

Jotta taisteluosastoja voitaisiin hyödyntää, tulisi niiden käytön joustavuutta ja taloudellisten kustannusten jakamista sujuvoittaa. Nykyisellään vain pieni osa jäsenmaista kantaisi taloudellisen vastuun operaatiosta, joka suoritettaisiin koko EU:n nimissä (Lindstrom 2011, 33). Athene-järjestelmän uudistukset ovatkin tarpeellinen avaus tähän suuntaan. Joukkojen kuljetukseen tulisi kiinnittää huomiota ja luoda unionille kyky itsenäiseen toimintaan (Council of the European Union 2016, 28). Konkreettisena keinona on vain yhden osaston valmius, jolloin osastojen muodostaminen helpottuisi. Samoin neljää kuukautta pidempi aika itse operaatiolle tai nykyisissä kompleksisissa tilanteissa vaadittavien sotilaallisten ja muiden toimijoiden laajempi linkittäminen yhteen lisääisivät tarvittavaa joustavuutta. (Lindstrom 2011, 36–37.) Taisteluosastojen käyttöä myös muihin tehtäviin tulisi harkita (Major & Mölling 2011, 29). Tämä voisi olla toimiva keino, sillä näin voitaisiin kiertää ensimmäisen operaation käynnistämisen korkea kynnys.

3. Turvallisuusyhteisöjen keskinäisissä suhteissa ei ole väkivaltaa

Turvallisuusyhteisön ajatus toimii työn teoreettisena viitekehyksenä. Siitä myös operationalisoidaan tarvittavat käsitteet ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta. Teoria pohjautuu Karl Deutschin jo 1950-luvulla muotoilemaan teoriaan, mutta sitä on puutteidensa ja keskeneräisyytensä vuoksi täydennetty myös muiden, erityisesti Emanuel Adlerin ja Michael Barnettin, kontribuutioilla. Luvun jälkipuolisko käsittelee EU:ta turvallisuusyhteisönä. EU määritellään tuolloin syväksi pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi.

3.1. Karl Deutschin turvallisuusyhteisö

Turvallisuusyhteisön käsitettä käytti ensimmäisen kerran Richard Van Wagenen vuonna 1952 (Puchala 1971, 164). Keskeiseksi se nousi viisi vuotta myöhemmin Karl Deutschin (ym. 1957) teoksen *Political community and the North Atlantic Area*³ myötä. Käsitteen muotoutumisen taustalla vaikuttivat maailmansotien kokemukset, mutta myös ydinasein käytävän sodan uhka. Tämänkaltaisen sodan ymmärrettiin olevan niin tuhovoimainen, että olisi tarpeen välttää se kokonaan.

Deutsch käsittelee laajemmin kansainvälisen rauhan saavuttamista. Hänen työssään on viitteitä niin neoliberaalista institutionalismista, kuin kantilaisista rauhanteorioista. Turvallisuusyhteisön ajatus ei ole yksiselitteisesti sijoitettavissa tietyn tradition alle, vaan siinä on nähtävissä myös realismin piirteitä. (Adler & Barnett 1998a, 10–12.) Erityisesti turvallisuusyhteisöjen alkuvaiheessa osallistuvat valtiot toimivat puhtaan itsekkäistä lähtökohdista (Deutsch 1968, 96). Toisaalta tässä vaiheessa ei puhuta Deutschin mukaan vielä turvallisuusyhteisöstä. Deutschin ajatukset on liitetty myös demokraattisen rauhan teoriaan, sillä demokraattisten valtioiden on katsottu muodostavan omanlaisensa turvallisuusyhteisön (Russett 1993, 42). Vahvimmin teoriasta huokuu konstruktivistinen ajatus kansainvälisen järjestelmän sosiaalisesta luonteesta ja toimijoiden ja rakenteen sulautumisesta. Mallia on nimitetty myös pluralistiseksi, kyberneettiseksi ja transaktionalistiseksi. Deutsch sovelsi aiemmin kansallisella tasolla hyödynnettyjä malleja kansainväliseen tasoon, mikä oli Emanuel Adlerin ja Michael Barnettin mukaan

³ Tässä hyödynnetään teoksen toista laitosta vuodelta 1968.

varsin radikaali teko. (Adler & Barnett 1998a, 7–15.) Arend Lijphartin (1981, 248) mukaan juuri tämä teorian sovellettavuus eri tasoille on sen suurin ansio.

Turvallisuusyhteisön teoria on valittu työn teoreettiseksi viitekehykseksi, sillä se soveltuu rauhanomaisten transnationaalisten alueiden tarkasteluun. Euroopan unioni on laajasti myös hyväksytty tällaisena alueena, kuten luvussa 3.3. osoitetaan. Deutsch itse totesi vuoden 1957 teoksen olevan keskeneräinen ja aiheen vaativan lisää tutkimusta. Hänen osaltaan tätä lisäystä ei koskaan tullut, joten teoriaa täydennetään Adlerin ja Barnettin, ajatuksilla. Puutteidensa lisäksi yksi merkittävimmistä syistä Deutschin ajatusten unohtumiseen oli toisen maailmansodan jälkeisillä tapahtumilla. Kylmän sodan syvenemisen myötä ala palasi pitkälti realistisen koulukunnan pariin ja idealistisemmat suuntaukset jäivät taka-alalle, noustakseen uudestaan esiin 1900-luvun loppupuolella (Hakovirta 2002, 44). Näin kävi myös Deutschin muotoilemalle turvallisuusyhteisön teorialle.

Yhteisön käsite on Deutschin mallille keskeinen. Andrew Linklater (1990) huomauttaa, ettei yhteisö ole käsitteenä täysin ristiriidaton ja kansainvälisellä kentällä on aina ollut erilaisia yhteisöjä. Tutkijat ovat myös perinteisesti olleet haluttomia puhumaan yhteisöistä yrittäessään ymmärtää kansainvälisiä suhteita (Adler & Barnett 1998a, 3). Taustalla on vaikuttanut realismin koulukunnan näkemys omaa etuaan maksimoivista valtioista, joille mahdollinen yhteistyö on päämäärän sijaan keino. Deutsch käsittää poliittiset yhteisöt sosiaalisina ryhminä, joilla on käytänteet poliittiseen kommunikaatioon, jonkinlainen toimeenpanon koneisto ja jotkin yleiset tavat tottelevaisuuteen. Hän huomauttaa, ettei pelkkä poliittisen yhteisön olemassaolo vielä riitä sotien poistamiseen. Esimerkiksi Yhdysvallat ei onnistunut 1800-luvulla estämään sisällissotaa alueellaan, vaikka yllä olevat ehdot täyttyivätkin. (Deutsch 1968, 5.)

Turvallisuusyhteisön Deutsch (1968, 5) määrittelee yhteisöksi, jossa on todellinen vakuus, etteivät sen jäsenet taistele toisiaan vastaan väkivaltaan turvautumalla, vaan ratkaisevat kiistansa muilla keinoilla. Ole Wæver (1998, 71) toteaa, että Deutschin turvallisuusyhteisö on käytännössä yhteisö, jossa ei sodita. Pelkkä sodan puute ei tosin johda turvallisuusyhteisöön, sillä muuten Suomi ja Kiinakin muodostaisivat tällaisen. Turvallisuusyhteisö ei myöskään tarkoita, etteikö sen jäsenillä voisi olla turvallisuushuolia. Nämä huolet vain tulevat yhteisön ulkopuolelta. Turvallisuusyhteisön

käsite koostuu Deutschilla⁴ (1968, 5) määritelmien ketjusta, joka on pilkottu integraatioon, yhteisöllisyyden tunteeseen ja rauhanomaiseen muutokseen.

Turvallisuusyhteisö on ryhmä ihmisiä, jotka ovat integroituneet. Integraatiolla tarkoitetaan yhteisöllisyyden tunteen saavuttamista tietyllä alueella. Tähän sisältyvät tarpeeksi vahvat sekä laajalle levinneet instituutiot ja tavat, jotta varmistetaan luotettava oletus rauhanomaisesta muutoksesta pitkäksi aikaa alueen populaation keskuudessa. Yhteisöllisyyden tunne tarkoittaa uskoa ryhmässä olevien yksilöiden puolelta, että heillä on sopimus ainakin yhdestä asiasta: yhteiset sosiaaliset ongelmat tulee ja voidaan ratkoa rauhanomaisen muutoksen prosesseilla. Rauhanomaisen muutoksen Deutsch määrittelee sosiaalisten ongelmien ratkaisuna, normaalisti institutionalisoituina käytänteinä, ilman turvautumista laaja-alaiseen fyysiseen voimankäyttöön. (mt., 5.)

Vaikka turvallisuusyhteisöjä havaitaankin lähes kaikkialla maailmassa, kehittyvät ne Deutschin (1968, 28) mukaan kaikkein yleisimmin vallan keskusten ympärille. Deutsch ei suoranaisesti selvennä, tuleeko näiden keskusten olla universaalisti vahvoja, vai päteekö sama myös alueellisiin toimijoihin. Esimerkkiensä kautta hän näyttäisi tarkoittavan, ettei tällä ole suurta merkitystä. Ruotsi ja Norja muodostavat hänen mukaansa turvallisuusyhteisön, vaikkei kumpikaan näistä ole maailmanmahti. Deutsch (mt., 27) huomauttaa, että mikäli jokin osallistuvista valtioista on paljon muita voimakkaampi, se voi jättää huomioimatta heikompien intressit ja tämän responsiivisuuden puutteen vuoksi estää integraatiota toteutumasta. Toisaalta hän toteaa myöhemmin, että historiassa on lukuisia esimerkkejä epätasapainoisista turvallisuusyhteisöistä, joissa yhteistyö osallistujavaltioiden välillä on toiminut (mt., 65–66). Esimerkiksi Yhdysvaltain ja Kanadan suhde on tällainen. EU:n laajuisen turvallisuusyhteisön olemassaolo ei ole mahdottomuus, vaikka unioniin kuuluu selvästi vahvempia ja heikompia valtioita.

Turvallisuusyhteisöt jaetaan integraation tyypin mukaan kahteen luokkaan: sulautuneeseen (*amalgamated*) ja pluralistiseen (*pluralistic*). Sulautuneessa yhteisössä vähintään kaksi itsenäistä poliittista kokonaisuutta sulautuu virallisesti yhdeksi, jonka jälkeen ne omaavat yhteisen hallinnon, joka voi olla luonteeltaan unitaarinen tai federalistinen. Yhdysvallat on esimerkki sulautuneesta turvallisuusyhteisöstä. Sen

⁴ Käsitteet Deutsch on ottanut Richard Van Wagenenin vuoden 1952 teoksesta *Research in the international organization field: Some notes on a possible focus*.

osavaltiot ovat muodostaneet federalistisen hallinnon, eivätkä ne koe sodan uhkaa toistensa tahoilta. (mt., 6–7.)

Pluralistisessa turvallisuusyhteisössä osallistuvat valtiot säilyttävät puolestaan laillisen itsenäisyytensä. Deutsch käyttää esimerkkinä Yhdysvaltain ja Kanadan suhdetta. Euroopan unioni luetaan niin ikään pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi ja siksi tähän tyyppiin paneudutaan tässä tarkemmin (Russett 1998, 268; Iso-Markku, Pesu & Jokela 2018, 11). Pluralistiset turvallisuusyhteisöt ovat Deutschin mukaan hieman sulautuneita helpompia synnyttää ja ylläpitää, sillä hänen käsittelemänsä historialliset esimerkit ovat Preussin ja Itävallan pluralistisen turvallisuusyhteisön hajoamista ja siitä seurannutta sotaa lukuun ottamatta kestäneet teoksen julkaisupäivään saakka (Deutsch 1968, 29–30; 66). Adler ja Barnett (1998a, 5) hahmottavat niin ikään pluralistisen ensisijaisena nykyään.

Pluralistisilla turvallisuusyhteisöillä on kolme tärkeää ominaisuutta. Ensimmäinen näistä on poliittiseen päätöksentekoon liittyvien tärkeimpien arvojen yhteensopivuus. Toinen on osallistuvien yksiköiden kyky reagoida toistensa tarpeisiin, viesteihin ja toimiin nopeasti, riittävästi ja ilman voimankäyttöön turvautumista. Tämä vaatii kanssakäymisen pohjaksi lukuisia poliittisia käytänteitä ja instituutioita. Oleellista on, että toisesta yksiköstä tulevat viestit eivät tule pelkästään kuulluiksi, vaan ne otetaan päätöksenteossa myös huomioon. Kolmas tärkeä ominaisuus on käyttäytymisen yhteinen ennustettavuus. Kansainvälisellä tasolla jonkinlainen organisaatio on myös pakollinen, joskin se voi olla hyvin pinnallinen. Näiden taustaominaisuuksien toteutumisen järjestyksellä ei ole väliä. Oleellista on, että ne toteutuvat. (Deutsch 1968, 6; 66–70.)

Pluralistiset turvallisuusyhteisöt ovat jaettavissa edelleen luottamuksen syvyyden, institutionalisoitumisen luonteen ja asteen sekä hallintotavan mukaan. Näiden pohjalta hahmotetaan kaksi ideaalityyppiä: löyhät ja syvät turvallisuusyhteisöt. Löyhässä turvallisuusyhteisössä vain minimiedellytykset täyttyvät, jolloin osallistuvat valtiot ja niiden kansalaiset eivät odota sodankäyntiä toisiaan vastaan. Syvissä puolestaan on olemassa jonkinlainen keskinäisen avun järjestelmä sekä hallitsemistapa, joka on jossain suvereenin valtion ja keskitetyn järjestelmän välissä. Tähän liittyy usein yhteisen turvallisuuden ulottuvuus ja sitä luonnehditaan valtioiden kannalta post-suvereeniksi malliksi. (Adler & Barnett 1998b, 30.)

Ensimmäistä tutkimuskysymystä varten operationalisointi tehdään nimenomaan tällaisen syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuuksista. Luvussa 3.3. esitellään huomioita, joiden pohjalta EU:n on katsottu täyttävän syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuudet. Adler ja Barnett ovat katsoneet näitä ominaisuuksia olevan kuusi. Ensimmäinen näistä on yhteistoiminnallinen ja kollektiivinen turvallisuus, mikä ilmenee yhteisön sisältä ja ulkoa tuleviin uhkiin reagointiin yhteisesti. Toisena on sotilaallisen integraation korkea taso. Tämä ei Adlerin ja Barnettin mukaan ole kuitenkaan automaatio, eikä turvallisuusyhteisö edellytä tätä. Tosin ulkoisen uhan ilmaantuminen saisi heidän mukaansa tämän todennäköisesti toteutumaan. (Adler & Barnett 1998b, 56–57.)

Kolmas on politiikan koordinointi sisäisiä uhkia vastaan. Ulkoisillakin uhilla on toki merkitystä, mutta tämä ei saa toimia syynä sisäisten uhkien unohtamiselle. Rajanveto näiden välillä ei tosin ole aina yksiselitteistä. Neljäs on kansalaisten vapaa liikkuvuus, mikä heijastaa ”meihin” ja ”heihin” tehdyn jaon päättymistä ja yhteisöllisyyden tunteen syvenemistä. Toisten valtioiden kansalaisia ei enää pidetä uhkina, joten viisumeita ei enää tarvita. Viides syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuus on auktoriteetin kansainvälistyminen. Parhaiten tämä tulee esiin lakien yhtenäistämisenä, mikä ajan mittaan yhtenäistää myös muita käytänteitä. Viimeisenä kohtana on vallan monitasoinen jakautuminen. Käytännössä tämä tarkoittaa päätösvalan jakautumista kansalliselle, monikansalliselle ja ylikansalliselle tasolle. (Adler & Barnett 1998b, 57.)

Turvallisuusyhteisöt, jotka ovat jo ehtineet syventyä, toteuttavat usein sotilaallista toimintaa rauhanturvaamisen ja yhteisöjen rakentamisen kautta. Toistensa tahoilta kokemien uhkien puuttuessa nämä suuntautuvat entistä vahvemmin kansainväliselle areenalle ja omien ulkorajojen ulkopuolelle. (Barnett & Adler 1998, 433.) Huomio on tälle työlle erittäin keskeinen. Aktiivisuus oman alueen ulkopuolella indikoi turvallisuusyhteisön syvenemistä, sillä uhkakuvia ei niinkään katsota oman alueen sisältä, vaan sen ulkopuolelta kumpuavina.

Niin pluralistisen, kuin sulautuneen turvallisuusyhteisön onnistuneisuus riippuu lopulta siitä, onko alueella käyty integraation jälkeen minkään tyyppisiä aseellisia yhteenottoja (Deutsch 1968, 6). Ajanjakso, joka tähän tarkasteluun tulee ottaa, ei ole Deutschin teoriassa selvä. Hän ei myöskään esitä aikarajaa, jonka jälkeen turvallisuusyhteisö olisi automaattisesti syntynyt. Ennemminkin merkittävää on se, ovatko osallistuvat valtiot ja

niiden kansalaiset tosiallisesti luopuneet fyysisen voiman käytöstä suhteidensa hoidossa. Mikäli kansalaisille esitettäisiin ajatus valtioiden välisistä sotatoimista, he pitäisivät sitä vieraana ja kenties jopa loukkaavana (Puchala 1971, 164). Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välille on käytännössä mahdotonta ajatella sotilaallista kriisiä, vaikka historiassa näin ei ole aina ollutkaan. Valtioiden tavasta hoitaa kotimaansa asioita on pääteltävissä niiden käyttäytymismalleja kansainvälisellä areenalla (Adler & Barnett 1998b, 36). Valtio, joka turvautuu voimankäyttöön sisäpolitiikassa, on taipuvainen turvaamaan siihen myös kansainvälisissä tilanteissa.

Turvallisuusyhteisön toteutumisen kynnys voi ylittyä molempiin suuntiin. Toisin sanoen turvallisuusyhteisö voi saada alkunsa, mutta myös lakata olemasta. Myös löyhän ja syvän yhteisön välillä voidaan vuorotella ajan kuluessa. (Deutsch 1968, 32–33.) Tämä on keskeinen huomio tälle työlle, sillä syvien turvallisuusyhteisöjen ominaisuuksiin kuuluu kriisinhallintaan panostaminen, mikä taas tämän työn viitekehyksessä tarkoittaa taisteluosastojen käytön todennäköisyyden kasvamista. Ensimmäinen tutkimuskysymys hahmottaakin juuri sijoittumista tuohon kynnykseen nähden ja kriisinhallinnan todennäköisyyksien kasvamista tai laskemista.

3.2. Turvallisuusyhteisön ajatuksen kohtaama kritiikki

Deutschin työ oli aikanaan mullistava. Tästä huolimatta se jäi kylmän sodan syventyessä vähälle huomiolle. Liian idealistisina pidetyille ajatuksille ei ollut silloisessa maailmantilassa kysyntää. Kylmän sodan aikana valta ja kamppailu siitä tuntui monen mielestä selittävän vallitsevaa maailmantilaa yhteisöjä paremmin (Vesa 1999, 19). Donald Puchala (1971, 157) tiivistä monien mietteet todetessaan sodan olevan kaikesta moraalisesta hankaluudestaan huolimatta erittäin tehokas keino ulkopoliitiikan toteuttamiseen.

Deutsch oli itsekkin tietoinen teoriansa keskeneräisyydestä ja erinäiset teoreettiset, käsitteelliset ja metodologiset ongelmat estivät hänen ajatustensa vakiintumisen. Ajalle tyypillinen behavioristinen tutkimusote ei tuottanut aukottomasti oikeanlaista dataa tulkintaa varten. Hänen mallinsa ei myöskään huomionnut kansainvälisiä organisaatioita, yksilöä tai oman edun tavoittelua. Lopulta oppiala siirtyi käsittelemään alueellisen integraation muita muotoja, keskinäisriippuvuuksia ja regiimejä, joihin peilaten ajatus turvallisuusyhteisöistä vaikutti liian idealistiselta. (Adler & Barnett 1998a, 8–9.)

Alkuvaiheen määrällinen suuntautuminen ei myöskään huomionnut muutoksia esimerkiksi arvopohjassa, luottamuksessa tai identiteetissä, mikä asetti esteitä tutkimusagendan luomiselle (Iso-Markku, Pesu, Jokela 2018, 11). Turvallisuusyhteisön ajatusta on myös pidetty liian kunnianhimoisena. Historiallisesti kohtaamiset ”muiden” kanssa ovat päättyneet joko identiteettien totaaliseen sulautumiseen tai jyrkkään erotteluun, mikä on johtanut toisen osapuolen alistamiseen. (Möller 2003, 317–318.) Rauhanomainen alue saattaa tällöin tulla muodostetuksi ei-rauhanomaisesti.

Arend Lijphart (1981, 246) on identifioinut kolme syytä, miksi Deutschin malli ei kylmän sodan aikana saavuttanut sitä huomiota, mitä sen mullistavuus olisi sille ansainnut. Ensinnäkin se muistutti liikaa vallitsevaa paradigmaa. Vaikka Deutsch mittasi transaktioita selvittääkseen kansainvälisen yhteisön syntyä, perimmäisenä tarkastelukohteena olivat yhä sodan ja rauhan kysymykset. Se ei Lijphartin mukaan liikkunut tarpeeksi etäälle jo olemassa olevista teorioista. Toisekseen integraation tutkimus on keskittynyt pääasiassa sulautuneisiin järjestelmiin ja siihen, miten yhteisiä hallinnollisia toimielimiä luodaan. Rauhanomaisen alueen kehittyminen on sen sijaan jäänyt vähemmälle huomiolle. Länsi-Eurooppa on lisäksi tämänkaltaisessa tutkimuksessa ylivoimaisesti käsiteltyin maantieteellinen alue. Deutsch sen sijaan päätti keskittyä Pohjois-Atlanttiin. Kolmas syy on teoriaan liittyvien käsitteiden operationalisoinnin vaikeus. Ei ole yksiselitteistä muuttujaa turvallisuusyhteisön syntymisen arvioimiseen tai esimerkiksi yhteisöllisyyden tunteen mittaamiseen. Tämä aiheuttaa luonnollisesti hankaluuksia myös tälle työlle.

Kritiikistä huolimatta Deutschin teoria toimii hyvänä apuvälineenä hahmotettaessa Euroopan puolustusintegraation suuntaa. Huomionarvoista on myös, että kylmän sodan jälkeen osa kriittisistä kommentista on menettänyt pohjansa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan ottaa kantaa metateorioiden väliseen debattiin.

3.3. Euroopan unioni – turvallisuusyhteisö

Deutschin turvallisuusyhteisöistä käyttämät esimerkit koskettavat pääosin vierekkäisiä valtioita. Samalla hän toteaa välimatkoilla olevan alati pienenevä merkitys turvallisuusyhteisöjen syntymiselle. Teknologisen kehityksen myötä tiedonvälitykseen ja matkustamiseen käytettävä aika ovat vähentyneet. Välimatkan kaventumisella on ollut se vaikutus, että integraatioon osallistuneet alueet ovat laajentuneet entisestään. Samoin

integraation vauhti on kasvanut. (Deutsch 1968, 11–12.) Toisin sanoen teknologinen kehitys on mahdollistanut myös EU:n laajuisen turvallisuusyhteisön syntymisen. Deutsch itse keskittyi Natoon pääasiallisena turvallisuusyhteisönä, mutta myöhemmin tarkasteluun on otettu usein Eurooppa. Se nostetaankin usein turvallisuusyhteisöjen merkittävimmäksi ilmenemismuodoksi ja useimmiten turvallisuusyhteisönä hyväksytyksi alueeksi, lukuun ottamatta ehkä Skandinaavia ja Yhdysvallat-Kanadaa.

Mielikuvaa Euroopasta turvallisuusyhteisönä on vahvistanut osaltaan pitkään kestänyt jakso, jonka aikana maanosan integraatioon osallistuneet valtiot eivät ole käyneet sotia keskenään. Vaikka EU ei olekaan kaikissa tilanteissa koherentti kansainvälinen toimija, on se turvallisuusyhteisöjen kentällä yksi maailman edistyneimmistä kokonaisuuksista (Bremberg 2015, 675). Wæver (1998, 69) toteaa Länsi-Euroopan olevan kiistatta turvallisuusyhteisö. Iso-Markku, Pesu ja Jokela (2018, 11) ovat niin ikään määritelleet EU:n turvallisuusyhteisönä. Täysin ongelmaton tämä määrittely ei ole. Osassa määritelmiä puhutaan Euroopasta yleisellä tasolla ja osassa puolestaan Euroopan unionista. Unionin käsitteeseen ei ole ristiriidaton. Ole Wæverin (1998, 69) mukaan eri integroitumisaatteiden kannattajat ovat eri aikoina käyttäneet laajoja symboleita, kuten unionia. Näiden melko epämääräisten käsitteiden viljelyn myötä ihmisillä olevat eri näkemykset integraatiosta on voitu niputtaa saman kokonaisuuden alle.

Eurooppa voi turvallisuusyhteisönä olla monien mielestä olemassa ainoastaan, mikäli sillä on puolustuksellinen identiteetti ja se on tunnustettu toimija kansainvälisellä areenalla (Wæver 1998, 90). Tämä on vahvasti yhteneväinen näkemys sen kanssa, mitä Ranska ja Iso-Britannia totesivat St. Malon julistuksessa. Puolustus on samalla ala, jolla EU voisi ottaa selkeitä askelia eteenpäin, sillä integraatio on edennyt muut sektorit edellä. Vahva toimijuus turvallisuuden alalla toimisi lisäksi yhtenä oikeutuksena unionille (Iso-Markku, Pesu, Jokela 2018, 3). Kuten aiemmin on tuotu esiin, kansalaisilla on merkittävä kannatus EU:n turvallisuuspuolen kehittämiseksi. Vuoden 2018 eurobarometrissä EU assosioitui ensisijaisesti liikkuvuuden vapauden kanssa. Rauha (30 %) oli myös merkittävä unioniin liitettävä miellejohdte. (European commission 2018b, 71.) Samalla rauha määriteltiin useimmiten merkittävimmäksi arvoksi itselle (European commission 2018c, 54).

Turvallisuusyhteisön käsitteen käyttäminenkin luo kuvaa unionista turvallisuustoimijana, mikä saattaa olla joillekin jäsenmaille, kuten Suomelle, tarkoituksenomaista. Suomi

onkin linjannut EU:n olevan sille keskeinen arvoyhteisö ja turvallisuusyhteisöä halutaan kehittää entisestään. YUTP:n syventäminen on yksi keino turvallisuuden ja vakauden kasvattamiseksi. Samalla Suomi aikoo olla aktiivinen yhteisön kehittämisessä. (Prime minister's office 2016, 19.) Vaikka Euroopan unioni on selvä turvallisuusyhteisö, koska sen jäsenet eivät ole käyneet sotia keskenään, ei sen syveneminen ole täydellistä. Muutokset turvallisuusympäristössä ja unionissa itsessään antavatkin aihetta selventää, miten malliin vedotaan ja mitä tästä päätellään turvallisuusyhteisön tulevaisuuden suunnasta.

Edellisessä luvussa on tuotu esiin sulautuneiden ja pluralististen turvallisuusyhteisöjen eroavaisuudet. Tähän pohjautuen EU määritellään pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi, sillä sen jäsenvaltiot ovat säilyttäneet poliittisen itsenäisyytensä. Tämäkin on tosin kyseenalaistettavissa, mikäli EU hahmotetaan liittovaltiona. Tämän työn tarkoituksena ei ole ottaa kantaa tähän kysymykseen. Vaikka EU:ssa varmasti onkin tiettyjä liittovaltion piirteitä, kuten osittain yhteneväinen lainsäädäntö, on siinä myös runsaasti piirteitä, mitkä eivät tue tätä näkemystä. Näistä merkittävimpänä jäsenmaiden tunnustettu itsenäisyys.

Pluralistiset turvallisuusyhteisöt ovat edelleen jaettavissa löyhiin ja syviin. Syvillä yhteisöillä on kuusi ominaisuutta. Ensimmäinen näistä on yhteistoiminnallinen ja kollektiivinen turvallisuus. Iso-Markku, Pesu ja Jokela (2018, 12) toteavat Naton vastaavan tämän vaatimuksen täyttymiseen EU:n osalta. Kaikki unionin jäsenvaltiot eivät ole Naton jäseniä, eivätkä Naton turvatakuut täten kosketa niitä. Suomi on tunnetusti yksi näistä maista. EU:lla on joka tapauksessa oma artiklansa 42.7., minkä velvoittavuudesta tosin on keskusteltu runsaastikin. Kollektiivinen turvallisuus voidaan käsittää myös kollektiivisinä ratkaisuin turvallisuuden alalla. Tällöin esimerkiksi YUTP:n olemassaolo voisi jo riittää kriteerin täyttymiseen. Ensimmäisen ominaisuuden toteutuminen riippuukin tulkinnasta. Tässä sitä tarkastellaan kuitenkin erinäisten avunantolausekkeiden kautta.

Toisena kriteerinä on integraatio puolustuksen alalla. Tämä on toteutunut yhteisten kriisinhallintaoperaatioiden kautta, mutta sen taso on ollut toistaiseksi varsin matala. Konkreettisista toteutumismuodoista esimerkkinä käy taisteluosastojen luominen tai PRY:n käynnistäminen. Kolmas kriteeri on puolestaan integraation eteneminen sisäisen turvallisuuden suhteen. Tämä ilmenee esimerkiksi lainsäädännön yhtenäistämisen kautta. Lisäksi unioni julkaisi jo vuonna 2010 Sisäisen turvallisuuden strategian, millä tätä

pyritään edistämään. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus linkittyvät tiiviisti toisiinsa ja siksi ne tullaankin käsitteiden operationalisoinnin kohdalla liittämään yhteen.

Neljäs syvien pluralististen turvallisuusyhteisöjen ominaisuus on kansalaisten vapaa liikkuvuus. Tämä on keskeinen Euroopan unionin vapaus. Koronakriisi on osoittanut, että myös perustavanlaatuiset vapaudet ovat muokattavissa tarpeen tullen, kun jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön eritasoisia maahantulorajoituksia. Viides ja kuudes kriteeri puolestaan käsittelevät auktoriteetin jakautumista monelle tasolle ja tästä johtuvaa käytänteiden lähentymistä. Nämäkin kriteerit täyttyvät EU:ssa, sillä unionitasoista sääntelyä tulee runsaasti jäsenvaltioille.

Yllä olevat kriteerit toimivat ensimmäisen tutkimuskysymyksen operationalisoinnin pohjana. Kuten huomataan, EU on ainakin jossain määrin vastannut jokaisen täyttymiseen. Jonkin kriteerin toteutuminen tietyssä aikana ei ole kuitenkaan taakka sen toteutumisesta ikuisesti. Kuten teoriasta muistetaan, syvän ja löyhän turvallisuusyhteisön välillä voidaan vuorotella ja koko turvallisuusyhteisökin voi lakata olemasta. Suhtautumista syvän turvallisuusyhteisön kriteereitä kohtaan tullaan selvittämään analyysissa, sillä turvallisuusyhteisön syventyessä kriisinhallinnasta tulee todennäköisempää.

4. Metodi ja Aineisto

Metodina työssä käytetään teorialähtöistä sisällönanalyysia, jossa aikaisempaa teoriaa, mallia tai auktoriteetin esittämää ajatusta testataan uudessa kontekstissa. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta aikaisempaa teoriana toimii turvallisuusyhteisön teoria ja toisen kysymyksen osalta taisteluosastojen etuja ja käytön esteitä koskeva kirjallisuus. Näiden mallien mukaisia ajatuksia etsitään aineistosta ja näin hahmotetaan EU:n turvallisuusyhteisön suuntaa ja taisteluosastojen hyödyntämisen mahdollisuutta. Luvussa 4.1. avataan laadullista tutkimusta, keskittyen sisällönanalyysiin. Luvussa 4.2. on esitetty turvallisuusyhteisön mallista ja taisteluosastojen eduista ja käytön esteistä operationalisoidut käsitteet, joita aineistosta haetaan. Luvussa 4.3. esitellään työn aineisto tarkemmin. Aineistona toimivat neljä eduskunnassa käytyä täysistuntokeskustelua vuosilta 2016 ja 2020.

4.1. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi

Ihmistieteissä tutkimus on perinteisesti jaettu kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen, eli laadulliseen ja määrälliseen. Tulee huomata, että kyseessä ovat ideaalimallit. Näiden rajat eivät ole veitsenterävät ja on mahdollista hyödyntää molempia suuntauksia samassa tutkimuksessa. Myös samaa aineistoa on joissain tapauksissa mahdollista tarkastella kummankin tradition tavoin. Vaikka määrällinen tutkimus on perinteisempi ja esimerkiksi gallupkyselyiden kautta suurelle yleisölle tuttu, vaikuttaisi laadullisella olevan ihmistieteissä nykyään suurempi rooli. Kun määrällisessä analyysissä argumentointi pohjautuu asioiden välisten yhteyksien osoittamiseen, pyrkii laadullinen tutkimus tarkastelemaan kohdetta kokonaisuutena ja valottamaan tämän loogisen kokonaisuuden rakennetta. Yksi tapa selittää laadullisen ja määrällisen perinteen eroa on poikkeuksien kohtelu. Laadullisessa tutkimuksessa nämä tulee kyetä selittämään, kun taas määrällisessä poikkeukset ovat ymmärrettäviä ja ollaan kiinnostuneita asioiden keskimääräisistä yhteyksistä. (Alasuutari 2011, 31–38.) Laadullinen tutkimus käsitetään myös kasvulliseksi tutkimukseksi. Tällä tarkoitetaan tutkijan persoonan vahvempaa näyttäytymistä, kuin määrällisessä perinteessä. (Pitkäranta 2014, 14.)

Laadullisen tutkimuksen tavoite on lisätä ymmärrystä, mahdollistaa erilaisia tulkintoja, antaa asioille merkityksiä ja luoda malleja (Pitkäranta 2014, 13). Pertti Alasuutari on jakanut laadullisen analyysin kahteen osaan: havaintojen pelkistämiseen ja arvoituksen

ratkaisemiseen. Erottelu on analyttinen ja käytännössä vaiheet nivoutuvat toisiinsa. Havaintoja pelkistettäessä aineistoa tulkitaan tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Tämä määrää aineistossa kiinnostavina näyttäytyvät havainnot. Näin saadaan tyhistettyä alkuperäisestä aineistosta raakahavaintoja. Toisessa vaiheessa näille etsitään yhteisiä nimittäjiä. Tämä ei tarkoita keskimääräisyyksien hakemista, vaan ainoastaan yhteisten piirteiden määrittelyä. Tulkintoja tehdään lukemattomista asioista, jolloin merkitykselliseksi nousee raakahavaintojen pitäminen suppeina. Mikäli tässä epäonnistutaan, ei asioiden välisiä yhteyksiä pystytä hahmottamaan, eikä tutkimuksella tällöin saada mielekkäitä tuloksia. (Alasuutari 2011, 39–43.) Esimerkiksi valtion A pääministerin puhuessa taisteluosastojen koulutukseen käytettävistä rahoista ja valtion B presidentin ottaessa kantaa operaatiokustannuksiin, on yhteinen nimittäjä talous.

Analyysin toista osaa Alasuutari kutsuu arvoituksen ratkaisemiseksi. Vaihetta nimitetään metodikirjallisuudessa usein tulosten tulkinnaksi. Laadullisessa tutkimuksessa tämä merkitsee vihjeiden, eli raakahavaintojen ja kirjallisuuden pohjalta tehtävää tulkintaa tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksen teoreettisella viitekehyksellä on siten keskeinen rooli arvoituksen ratkaisemisessa. Mitä enemmän vihjeitä tutkijalla on käytettävissään, sitä luotettavampaan johtopäätökseen hän voi päästä. Alasuutari kuitenkin muistuttaa, ettei täysin varmoihin tuloksiin päätyminen ole mahdollista. (mt., 44–48.) Jari Eskola ja Juha Suoranta (1998, 106) toteavat tulkintojen tekemisen olevan tutkimuksen ongelmallisin vaihe. Tulkintojen hedelmällisyys ja osuvuus on heidän mukaansa kiinni tutkijan tieteellisestä mielikuvituksesta. Tässä vaiheessa erityisen tärkeäksi nousee tilannesidonnaisuuden ymmärtäminen, jonka avulla tulkinnat kytketään laajempiin sosiaalisiin ja kulttuurisiin yhteyksiin (Pitkäranta 2014, 27).

On monia eri tapoja tehdä laadullista tutkimusta. Sisällönanalyysia voidaan käyttää perusanalyysimenetelmänä kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Useimmat laadullisen tutkimuksen menetelmät perustuvatkin jossain määrin sisällönanalyysin periaatteille, mikäli tarkoituksena on analysoida tekstejä väljänä teoreettisena kehyksenä. Tosin on huomattava, että sisällönanalyysikaan ei rajoitu pelkästään laadulliseen tutkimukseen, vaan sillä tehdään paitsi määrällistä, mutta myös mixed methods -tutkimusta, jossa yhdistetään eri perinteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104.)

Analyysivaihe aloitetaan tekemällä päätös kiinnostavista käsitteistä, joita teksteistä lähdetään etsimään. Toisin sanoen tietyt käsitteet operationalisoidaan. Nämä on tuotu

esiin luvussa 4.2. Muita asioita ei perinteisesti ole pidetty tutkimuksen kannalta relevantteina ja ne jäävät raportoinnin ulkopuolelle. Martti Grönfors ja Hanna Vikka tosin pitävät näitä yllättäviä seikkoja kultahippuina, joita tutkijan tulisi vaalia eikä missään nimessä sulkea ulkopuolelle siksi, etteivät ne osuneet yksiin hänen ennakko-oletustensa kanssa (Grönfors & Vikka 2011, 87). Nämä kultahiput ovat merkityksellisiä, sillä ne voivat paljastaa tutkijalle uusia näkökulmia aiheeseen. Siten ne saattavat herättää lisäkysymyksiä ja johtaa operationalisoitujen käsitteiden tarkasteluun ja mahdollisiin muokkauksiin. Tässä työssä näitä mahdollisia kultahippuja ei suljeta tarkastelun ulkopuolelle, vaan ne otetaan mukaan tarkasteluun.

Merkittyjen havaintojen perusteella aineisto luokitellaan, teemoitetaan tai tyypitellään. Lopulta tästä luokittelusta kirjoitetaan yhteenveto. Laadullinen käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto pilkotaan osiin, jotta siitä saadaan lopulta koottua mielekäs kokonaisuus. Mikään kohdista ei sellaisenaan riitä, mutta ne ovat jokainen tärkeitä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104; 122.) Grönfors ja Vikka (2011, 85) ovat kuvanneet tätä analyysiksi ja synteeksi. Analyysissa aineisto pilkotaan käsitteellisiin osiin ja synteessin avulla siitä muodostetaan lopulta mielekäs johtopäätös.

Tärkeintä on, että tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset ovat linjassa operationalisoitujen käsitteiden kanssa. Aineistosta tuleekin saada tarvittava määrä dataa, jotta tutkimus olisi lähtökohdiltaan toteutettavissa. Vastaavasti tutkimuksen lähtökohdat määrittelevät aineiston ja sieltä etsityt asiat. Aineisto on kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja analyysin tarkoituksena on sanallisen ja selkeän kuvauksen luominen tuosta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä aineisto järjestetään siten tiiviiseen ja selkeään muotoon, sen sisältämää informaatiota kadottamatta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104–105; 122.)

Sisällönanalyysin apuna saatetaan käyttää aineiston kvantifiointia, mutta tällöin sen tulee rajoittua avustavaan rooliin. Mikäli kvantifiointi olisi pääasiallinen lähestymistapa, voitaisiin sisällönanalyysin sijaan puhua sisällön erittelystä (mt., 119). Varsinaista sisällönanalyysia voidaan siis jatkaa kvantifioimalla aineistoa, jolloin on mahdollista luoda tutkittavasta ilmiöstä vielä yleiskuvaa. Kvantifioinnin etuna on muun muassa se, että tällöin saadaan yksinkertaisella tavalla seurattua tilanteen kehittymistä esimerkiksi vuosilukujen tai jonkin muun relevantin muuttujan kautta. Kvantifiointi voi tukea analyysia erilaisesta näkökulmasta ja rikastuttaa tutkimusta (katso esim. Patton 2015). Mahdollisena ongelmana laadullisen aineiston kvantifioinnissa on aineiston pieni koko

määrälliseen aineistoon verrattuna. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 137–138.) Alasuutari (2011, 33) toteaa, että laadulliselle tutkimukselle on varsin ominaista hyödyntää myös tilastollista todistelua. Tässä työssä kvantifiointia ei hyödynnetä, sillä muutos ei ole merkittävä kiinnostuksen kohde tälle työlle ja esimerkiksi taisteluosastojen käytön eri esteisiin vetoamisten lukumäärät selitetään sanallisesti.

Sisällönanalyysin kenties suurin kritiikin kohde on, ettei mielekkäästä analyysistä huolimatta johtopäätöksissä onnistuta sanomaan mitään lisäarvoa tuovaa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117.) Toisin sanoen tutkimus jätetään kesken, eikä tuloksista raportoida yhteenvetoa. Tällöin rikotaan tutkimuksen etenemisen peruskaava. Sisällönanalyysin tuottamaa materiaalia pohdintaan ei hyödynnetä, vaan tätä raaka-ainetta pidetään tutkimuksen päämääränä. Toinen kritiikin kohde liittyy kerätyn aineiston pintapuoliseen raapaisuun, jolloin iso osa tutkimusmahdollisuuksista jää hyödyntämättä (Grönfors & Vikka 2011, 84).

Sisällönanalyysi jaetaan aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan (tai teoriasidonnaiseen) ja teorialähtöiseen analyysiin. Ensimmäinen pyrkii muodostamaan uutta teoriaa aineisto edellä, kun taas jälkimmäisessä jokin valmis teoria, malli tai auktoriteetin esittämä ajatus määrittelee tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet. Teoriaohjaava sijoittuu puolestaan näiden välimaastoon. Tässä työssä hyödynnetään teorialähtöistä sisällönanalyysiä.

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aiempi tieto aiheesta määrittelee käsillä olevan tutkimuksen suunnan ja mielenkiinnon kohteena olevat käsitteet. Usein tutkimuksen tarkoituksena on testata aikaisempaa tietoa jossain uudessa kontekstissa. Tutkimus uudistaa tai vahvistaa tällöin tätä aikaisempaa tietoa. Teoreettisessa osassa määritellään valmiit kategoriat, joihin aineistoa lähdetään suhteuttamaan. Teoria ohjaakin aineiston hankintaa, analyysia ja raportointia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 110–111.) Teorialähtöinen sisällönanalyysi alkaa analyysirunkojen muodostamisella. Pohjana rungoille toimivat taustalla olevan teorian käsitteet. Sen sisälle muodostetaan erilaisia luokituksia ja kategorioita teorian periaatteisiin nojaten. Aineistosta poimitaan asiat, jotka kuuluvat analyysirunkoon. Muut jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Toisin sanoen analyysissä edetään yleisestä yksityiseen, deduktiivisesti. (mt., 127–131.) Tulee huomata, ettei induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn ero ole absoluuttinen, vaan tutkija hyödyntää kumpaakin ajattelumallia analyysia tehdessään (Grönfors & Vikka 2011, 86–87). Samoin tulee huomata perinteessä olevat erilaiset suhtautumistavat uusiin ja yllättäviin

seikkoihin. Toiset pitävät näitä tutkimuksen ulkopuolelle jäävinä ja toiset kultahippuina. Teorialähtöinen sisällönanalyysi noudattaa lopussakin laadullisen tutkimuksen peruskaavaa. Operationalisoitujen käsitteiden avulla poimitut havainnot eivät sellaisenaan riitä. Näistä havainnoista on kyettävä vielä muodostamaan mielekäs kokonaisuus. Ilman tätä arvoituksen ratkaisemista, kuten Alasuutari vaihetta nimittää, sorrutaan keskeiseen virheeseen, kun jätetään hyödyntämättä saadut havainnot.

4.2. Operationalisoidut käsitteet

Ensimmäinen tutkimuskysymys

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta operationalisointi tehdään syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuuksista. Deutsch (1968, 5) määrittelee turvallisuusyhteisön yhteisöksi, jossa on todellinen vakuus, etteivät sen jäsenet taistele toisiaan vastaan väkivaltaan turvautumalla, vaan ratkaisevat kiistansa muilla keinoilla. Wæveria (1998, 71) mukaillen kyseessä on siis yhteisö, jossa ei sodita. Deutschin määritelmäketjun mukaan turvallisuusyhteisön muotoutuminen käynnistyy rauhanomaisuuden sisäistämisestä, mikä johtaa yhteisöllisyyden tunteen muodostumiseen ja tätä kautta alueen ja sen ihmisten integroitumiseen.

Turvallisuusyhteisön käsitteiden operationalisoinnin vaikeus on yksi teorian kritiikin kohteista (Lijphart 1981, 246). Koko määritelmäketjun operationalisoinnin hankaluus onkin johtanut usein vain yhden osa-alueen käsittelemiseen. Esimerkiksi yhteisöllisyyden tunnetta on myöhemmin pyritty hahmottamaan kyselytutkimusten kautta, kuten Iso-Markku, Pesu ja Jokela (2018) ovat tehneet. Yksi selitys Deutschin määritelmäketjun operationalisoinnin vaikeuteen on sen liikkuminen yleisellä tasolla. Deutsch tyytyy tarjoamaan runsaasti historiallisia esimerkkejä, muttei sen sijaan paneudu syvällisesti erilaisten turvallisuusyhteisöjen ominaisuuksiin. Tämä selittää, miksi tässä työssä teoriaa on täydennetty Adlerin ja Barnettin ajatuksilla. Luvussa 3.3. on määritetty Euroopan unioni syväksi pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi. Ensimmäistä tutkimuskysymystä varten operationalisointi tehdään tämänkaltaisen yhteisön ominaisuuksista. Operationalisoinnin perustaminen syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön tunnuspiirteisiin tarkoittaa tarkastelun terävöitymistä verrattuna geneerisen turvallisuusyhteisön ominaisuuksiin.

Ensimmäinen syvien pluralististen turvallisuusyhteisöjen ominaisuus on yhteistoiminnallinen ja **kollektiivinen turvallisuus**. Luvussa 3.3. todettiin Naton vastaavan joidenkin mielestä tämän kriteerin täyttymisestä. Tarkasteltaessa asiaa suomalaisesta perspektiivistä, ei näin ole. Vaikka Naton ja Suomen välillä onkin erilaisia sopimuksia, ei niiden todellinen takuu turvallisuudelle ole viidennen artiklan kaltainen, eikä voida puhua kollektiivisesta turvallisuudesta. Sen sijaan EU:n artikla 42.7. toimii ainakin lähtökohtana kollektiiviselle turvallisuudelle. Adler ja Barnett (1998b, 56) huomauttavat, että kollektiivinen turvallisuus käsittää niin yhteisön sisä- kuin ulkopuoleltakin tuleviin uhkiin reagoinnin. Heidän mukaansa yhteistoiminnallinen turvallisuus kattaa sisältä tulevat uhat, kun taas ulkopuolelta tuleviin uhkiin reagoidaan kollektiivisen turvallisuuden periaatteella. Erottelun teko ulkoisten ja sisäisten uhkien välillä ei tosin ole helppoa. Suhtautuminen kollektiiviseen turvallisuuteen myös vaihtelee. Toisaalta se voi sitoa Suomen osaksi kaukaisia kriisejä, mutta myös tuoda turvaa.

Toisena kriteerinä on sotilaallisen integraation korkea taso ja kolmantena sisäisen turvallisuuden integraation eteneminen. Näistä muodostetaan yksi yhteinen ominaisuus eli **turvallisuusintegraation eteneminen**. Perusteena tälle on, ettei sisäistä ja ulkoista turvallisuutta pystytä nykyään kaikissa tilanteissa erittelemään. Tiedetyt uhat sisältävät piirteitä kummastakin ja niihin puuttuvat eri sisäisen- ja ulkoisen turvallisuuden viranomaiset yhteistoiminnassa. Terrorismi on yksi esimerkki tällaisesta hybridiuhasta. Sotilaallisen ja sisäisen turvallisuuden integraation erottelu toisistaan kuvastaa vanhoja kylmän sodan aikaisia rakenteita. Adlerin ja Barnettin ajatusten osittainen vanheneminen tulee tässä kohtaa esiin.

Kolmantena ominaisuutena on kansalaisten **vapaa liikkuvuus**. Tämä indikoi meihin ja heihin tehtävän jaottelun päättymistä. Toisen valtion kansalaisiin luotetaan siinä määrin, ettei heitä enää pidetä potentiaalisina uhkina (Adler & Barnett 1998b, 57). Koronakriisi on toisaalta osoittanut, että tämä perustavanlaatuisena pidetty vapaus on myös EU:ssa otettu uudelleen tarkasteluun. Turvallisuus on tällöin noussut liikkuvuuden vapautta tärkeämmäksi. Liikkuvuuden vapaus on siitä ongelmallinen, että sen helpottaessa suuren enemmistön elämää, tekee se myös rikollisten liikkumisen paikasta toiseen helpommaksi. Suurin kynnys on turvallisuusyhteisön ulkorajojen kohdalla, jonka jälkeen liikkuminen yhteisön, eli tässä tapauksessa EU:n, alueella on huomattavasti helpompaa. Tämä johtaa myös lieveilmiöiden ilmaantumiseen alueille, jotka ovat aiemmin olleet syrjäisen

sijaintinsa ansiosta näiltä paremmin suojassa. Analyysissa tarkastellaan, miten vapaata liikkuvuutta käsitellään ja minkälaisia merkityksiä sille annetaan.

Viides ja kuudes kriteeri syvälle pluralistiselle turvallisuusyhteisölle ovat auktoriteetin kansainvälistyminen ja vallan monitasoinen jakautuminen. Iso-Markku, Pesu ja Jokela (2018, 12) ovat niputtaneet nämä **ylikansalliseksi hallintotavaksi**, mikä on myös tämän työn viitekehyksessä toimiva ratkaisu. Auktoriteetin kansainvälistyminen voi toteutua epämuodollisesti, tai muodollisesti (Adler & Barnett 1998b, 57). EU:n tapauksessa kyseeseen tulee jälkimmäinen, sillä unioni sääntelee jäsenmaiden toimintaa erityisesti asetuksilla, mutta myös direktiiveillä. Vallan monitasoinen jakautuminen ilmenee siinä, että osa päätöksistä tehdään unionitasolla, kun taas osa kansallisella tasolla. Analyysin kohdalla keskeinen kysymys on suhtautuminen ylikansalliseen hallintotapaan sekä vallan sijaintiin ja näiden hyväksymiseen.

Toinen tutkimuskysymys

Toista tutkimuskysymystä koskeva operationalisointi tulee taisteluosastojen eduista ja käytön esteistä. Tulee huomata, etteivät edut tai esteet ole toisistaan irrallisia ja niiden välillä on merkittävää keskinäisriippuvuutta. Ensimmäinen eduista on **asevoimien muokkautuminen**. Tämän voi käsittää ensinnäkin niiden muokkaamisena kohti taisteluosastoille ominaista nopean toiminnan kykyä, kuten Reykers (2019, 44–45) tekee. Se on tulkittavissa myös laavammin, sillä siihen lukeutuu sotilaallisen toimintakyvyn saamat hyödyt laajemminkin. Esimerkiksi näkemys puolustuskyvyn parantumisesta valmiusvuoroihin osallistumisen myötä viittaa asevoimien muokkautumiseen. Kyseeseen voi tulla myös monikansallisten joukkojen kohdalla yhteistoiminnan esteiden poistaminen tiettyjen kalustoratkaisujen avulla, mitkä muokkaavat asevoimia tiettyyn suuntaan. Tämän huomataan tulevan merkittävän lähelle kolmatta hyötyä.

Toinen taisteluosastojen etu niiden käyttämättömyydestä huolimatta on **puolustusyhteistyön syveneminen** osallistujamaiden välillä. Taisteluosastojen joukossa on tiettyjä pysyviä ryhmittymiä, kuten Pohjoismainen taisteluosasto ja Visegrad-ryhmä. Analyysissa tarkastelussa on kahteen taisteluosastoon osallistuminen vuosina 2016 ja 2020, eivätkä nämä osallistumiset kosketa näitä vakiintuneita ryhmiä. Ne käsittävät Pohjoismaisesta taisteluosastosta Suomen lisäksi Ruotsin, Irlannin ja Latvian. Unioniin kuulumattomillakin mailla on osallistumismahdollisuus, mutta nämä eivät osallistu

käsillä oleviin osastoihin ja tämä hyöty rajautuu näin tarkastelun ulkopuolelle. Osallistuminen luo aina kumppanuuksia maiden välille, mutta vielä enemmän, mikäli kyseessä on toistuva yhteistoiminta. Näin on Ruotsin, Irlannin ja Latvian kanssa. Parhaimmillaan tämä johtaa jonkinlaiseen alueelliseen integraatioon, mikä tosin on huomattavasti helpompaa maantieteellisesti läheisille valtioille. (Reykers 2019, 44–45.)

Kolmas hyöty liittyy vahvasti edelliseen ja on **yhteistoiminta**. Puolustusyhteistyön syveneminen luonnollisesti johtaa lisääntyneeseen yhteistoimintaan ja lisääntynyt yhteistoiminta helpottaa puolustusyhteistyön syvenemistä. Yhteistoiminta luo osallistujamaiden välille koheesiota ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämä tuo hyvin ilmi, kuinka tiivistä kaksi tutkimuskysymystä linkittyvät toisiinsa, sillä yhteenkuuluvuuden tunne on keskeistä turvallisuusyhteisölle. Koheesiota syntyy erityisesti sotilaiden kesken, mutta myös POLEX-harjoituksiin osallistuvien poliittisten päättäjien välille. Lainsäädännön tasolla tämä tarkoittaa lakien yhtenäistämistä, jotta yhteistoiminta olisi ylipäänsä mahdollista. Mikäli valtio ei lainsäädäntöönsä perustuen voi osallistua tämänkaltaiseen aktiviteettiin, ei yhteistoimintaa pääse syntymään. Tämä on taustalla myös aiemmin mainitussa Suomen rauhanturvain uudistamisessa. Toisaalta lainsäädännön ongelmat ovat usein syvien pluralististen turvallisuusyhteisöjen kohdalla toissijaisia, sillä ne ovat syventyessään yhtenäistäneet lainsäädäntöään.

Käytön esteinä puolestaan ovat erinäiset poliittiset, taloudelliset ja joukkojen soveltuvuutta koskevat tekijät. **Poliittiset esteet** on ensimmäinen operationalisoitu käsite esteistä. Siihen kuuluu ensinnäkin päätöksenteon hitaus. Tämä ei koske pelkästään taisteluosastoja, vaan laajemminkin EU:n sotilasoperaatioiden päätöksentekoa. Taisteluosastojen kohdalla tilanteesta tekee ongelmallisen se, että niiden tulisi olla suorittamassa tehtävää kymmenen päivän kuluessa neuvoston päätöksestä. Tämä aikaikkuna onkin erittäin tiukka, erityisesti kun jokaisen osallistuvan maan tulee vielä ratifioida päätös kansallisissa päätöksentekoeleimissään. Päätöksenteon hitaus indikoi yleisesti poliittisen tahdon puuttumista. Mikäli mahdollisuus uhriluvulle on suuri, on lähettämispäätöksen tekeminen vieläkin hankalampaa. Samoin tämän perusteleminen oman maan kansalaisille voi olla poliittisesti erittäin hankalaa ja johtaa kannatuksen laskuun. Kuten todettu, Artemis osoitti vaihtoehtoisesti, että yhteinen sotilasoperaatio voi tuoda myös vakautta muutoin eripuraiseen yhteisöön.

Mainitut esteet koskevat pääasiasiassa yksittäisiä jäsenvaltioita, pois lukien päätöksenteon hitaus, jossa EU:n omien toimielinten saamattomuudella on osansa. Ylikansallisella tasolla poliittisia esteitä on muitakin. Toki jakolinja kansallisen ja ylikansallisen tason välillä on näissäkin häilyvä. Kuten todettu, valtiot jyvittävät joukkojaan pahimmillaan kolmelle organisaatiolle samanaikaisesti ja käyttävät valmiusvuoroja näiden lepuuttamiseen. Tosiasiallinen hyödyntäminen ei tällöin onnistu. EU:n saatetaan joissain piireissä myös tulkita leviävän politiikkasektoreille, joilta sen tulisi pysyä poissa. Kansallismielisesti ajateltuna tämä tarkoittaa suvereniteetin vähenemistä ja päätäntävällän luovuttamista ylikansalliselle toimijalle. Samaan aikaan EU haluaa ylläpitää diskurssia, jonka mukaan sen yksi pääperiaatteista on edistää rauhaa. Sotilaallisen retoriikan hyödyntäminen ei sovellu tähän. Lisäksi tulee muistaa, että ensimmäisen käyttökerran siirtyessä jatkuvasti kauemmas, muodostuu kynnys ensimmäiselle operaatiolle korkeaksi.

Toinen käytön esteistä operationalisoitu käsite on **talous**. Talouden suhteen suurin kysymys liittyy taakanjakoon. *Costs lie where they fall* -periaatteen vuoksi konseptin hintalappu muodostuu osallistumiskertojen tiheydestä ja kulloinkin lähetettävistä joukoista. On huomattavasti kalliimpaa lähettää joukkoja, joiden toiminta perustuu suuria kulueriä sisältävän kaluston käyttöön. Polttoainekustannukset voivat esimerkiksi mekanisoiduilla joukoilla nousta korkeiksi. Taloudellisiin kustannuksiin liittyy myös vapaamatkustamisen ongelma, mikä on ilmenee erityisesti kehysvaltiona toimimisen välttämiseen. Taloustieteen käsitteillä voitaisiin puhua laskevasta rajahyödydestä. Monien muiden jäsenmaiden osalta kysymykseen tulee myös taloudellisten panostusten osoittaminen Naton kanssa päällekkäisiin rakenteisiin. Nato toimii useimmille ensisijaisena puolustuskehikkona.

Kolmas käytön esteistä operationalisoitu käsite on **osastojen soveltuvuus**. Ensinnäkin niiden tulisi kyetä kaikkien Petersbergin tehtävien täyttämiseen. Erityisesti taistelutehtävät kriisinhallinnassa saattavat olla 1500 sotilaan joukolle liian kova vaatimus. Toisaalta tämä on täysin kulloinkin käsillä olevasta tilanteesta riippuvaista ja on myös helppo kuvitella tilanteita, joihin tämän kokoinen joukko kykenisi. Joukoilla ei myöskään ole automaattisesti kuljetuskalustoa niiden nopeaan siirtämiseen operaatioalueelle.

Toinen soveltuvuuden ongelma on niiden etukäteinen luonne. Tämä tulee esiin siinä, että niistä päätetään ennen kulloinkin ilmaantuvaa kriisiä. Ilmenevän kriisin olosuhteet voivat olla sen kaltaiset, että joukot soveltuisivat paremmin johonkin toiseen toimintaympäristöön. Etukäteisyys luo ongelmia myös siinä suhteessa, että toiminnan maksimipituus on määriteltä ennakkoon neljään kuukauteen. Maailmalla on runsaasti esimerkkejä vuosia, jopa vuosikymmeniä, kestäneistä kriisinhallintaoperaatioista. Tosin tulee muistaa, ettei taisteluosastoja ole tarkoitettukaan pitkäkestoiseksi ratkaisuksi, vaan tietynlaiseksi etujoukoksi ennen laajempaa operaatioita. Operationalisoidut käsitteet on koottu vielä yhteen taulukkoon 4.

Taulukko 4. Operationalisoidut käsitteet

Ensimmäinen tutkimuskysymys	Toinen tutkimuskysymys
Kollektiivinen turvallisuus	Asevoimien muokkautuminen
Turvallisuusintegraation eteneminen	Puolustusyhteistyön syveneminen
Vapaa liikkuvuus	Yhteistoiminta
Ylikansallinen hallintotapa	Poliittiset esteet
	Talous
	Osastojen soveltuvuus

4.3. Aineisto

Vuosien 2016–2020 aikana Suomen eduskunta käsitteli taisteluosastoja neljä kertaa täysistuntokeskusteluissaan. Nämä eduskunnan neljä täysistuntokeskustelua, kaksi kummaltakin vuodelta, on valittu tämän työn aineistoksi. Molempina vuosina käsiteltiin Suomen osallistumista taisteluosastoon toisella vuosipuoliskolla. Vuoden 2016 täysistunnot pidettiin 4.5. ja 26.5. ja vuoden 2020 täysistuntojen päivämäärät ovat 6.5. ja 27.5. Aikarajauksen tuova EU:n globaalistrategia ei ollut vielä ilmestynyt vuoden 2016 käsittelyjen aikaan. Sen julkaiseminen kuitenkin tiedostettiin ja joissain kohdin sen toivottiin selventävän käsillä olevaa aihetta.

Eduskunnan täysistuntokeskustelujen ansiona on pidettävä niiden keskeistä asemaa suomalaisessa poliittisessä keskustelussa. Aineiston sijoittuminen valmiusvuorua edeltävään aikaan tuonee keskusteluun myös realistisemman sävyn, sillä osallistuminen

on tosiasiallisesti edessä, eikä pelkkä teoreettinen mahdollisuus. Omat uhrit ovat mahdollisen operaation myötä myös mahdollisia, jolloin hyötyjen ja esteiden (toinen tutkimuskysymys) kriittinen arviointi korostuu. Vuoden 2016 osalta hallituksessa olivat keskusta, kokoomus ja perussuomalaiset. Vuonna 2020 puolestaan SDP, keskusta, vihreät, RKP ja vasemmistoliitto. Tämä on hyvä tiedostaa, koska sillä saattaa olla vaikutusta kannanottoihin. Oppositiossa olevien puolueiden on helpompi esittää rohkeampia avauksia aiheesta. Täysistuntokeskustelujen ajallisen läheisyyden takia muutoksen hahmottaminen ei ole tälle työlle keskeistä. Puhujista mainitaan heidän silloinen puolueensa ja asema. Esimerkiksi vuonna 2016 Timo Soini oli ulkoministerinä, kun taas vuonna 2020 Pekka Haavisto. Puhujien aseman ymmärtämiseksi tuodaan kunkin viitatus puheenvuoron kohdalla esiin, kummasta vuodesta on kyse. Henkilön puolue todetaan vain hänen ensimmäisen viitatus kommenttinsa kohdalla.

Täysistuntojen pöytäkirjat on nimetty viittausteknisesti siten, että vuoden 2016 pöytäkirjat on esitetty 48/2016 ja 59/2016. Vuoden 2020 osalta pöytäkirjat ovat puolestaan 67/2020 ja 81/2020. Aineiston laajuuden selventämiseksi on hyvä tuoda ilmi kunkin käsittelyn puheenvuorot. Sivumäärällisesti aineistoa on 77 sivua. Seuraaviin puheenvuoroihin on laskettu kaikki keskustelun aikana tulleet puheenvuorot, pois lukien puhemiehen ja varapuhemiesten puheet.

- Pöytäkirja 48/2016: 42 puheenvuoroa, joista 8 ryhmäpuheenvuoroa.
- Pöytäkirja 59/2016: 24 puheenvuoroa.
- Pöytäkirja 67/2020: 31 puheenvuoroa, joista 8 ryhmäpuheenvuoroa.
- Pöytäkirja 81/2020: 20 puheenvuoroa.

Retoriikan huomioiminen on tärkeää käsillä olevan työn aineiston ymmärtämiseksi. Retoriikka määritellään opiksi, miten asia esitetään vakuuttavasti ja suostuttelevasti puhutun sanan keinoin (Haapanen 1996, 23). Tämä ei silti tarkoita, etteikö retoriikalla olisi väliä myös kirjoitetuissa teksteissä, tai että se olisi pelkästään puhetaitoon keskittyvää. Carl Von Clausewitzin kuuluisan toteamuksen mukaan sota on politiikan jatkamista toisin keinoin. Politiikka ja sota liitetään tällöin, ainakin retoriikan tasolla, tiiviisti yhteen. Siksi myös sotatoimiin kykenevistä joukoista puhuttaessa on tärkeää ymmärtää tuon rajan mahdollinen ylittäminen. Kuten Riikka Kuusisto (1996, 267) on todennut, sotaa ei myöskään käydä pelkästään asein, vaan myös sanoin. Kieli ei ole

yhden tekevää, vaan sillä luodaan ja vahvistetaan toimijoiden omaa identiteettiä, luodaan todellisuutta miljoonille ihmisille ja kriisitilanteessa päätetään tuhansien ihmisten kohtalosta (mt., 267–269).

Turvallisuusretoriikassa on tärkeää, että sotatoimiin valmistautumisen perustelut mukailevat yhteisön periaatteita hyväksyttävistä syistä. Ajatus tulee huomattavan lähelle oikeutetun sodan teoriaa (katso esim. Walzer 1992). EU:n kontekstissa nämä syyt voisivat liittyä demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja kansainväliseen rauhaan. Sen sijaan olisi vaikea kuvitella tilannetta, jossa EU perustelisi taisteluosastojen käyttöä luonnonvarojen hankkimisella, toisten kansojen orjuuttamisella tai alueellisen vaikutusvaltansa lisäämisellä. C. Wright Mills (1984) on todennut, että ihmiset harvoin pystyvät sanoittamaan tekojensa todellisia syitä ja turvautuvat tuttuun retoriikkaan ja vahvistavat yhteisölle tuttuja normeja. Esimerkiksi Yhdysvallat vakuuttaa turvaavansa demokratiaa kaukaisissakin maissa ja tulee samalla vahvistaneeksi yhtä valtionsa keskeisistä arvoista. Taustalla saattaa olla myös muita syitä, joita ihmiset eivät sanoitettuina pitäisi yhtä hyväksyttävänä.

Motiivien lisäksi sodan retoriikkaan kytkeytyy vahvasti myös vastakkainasettelu. Vihollisen ja omien joukkojen taistelua saatetaan kuvata hyvän ja pahan välisenä ja viholliset esitetään alkukantaisina. Näille näkemyksille haetaan usein tukea historiasta. Kuusiston mukaan yksinkertaistettuna on kyse tilanteen selkeyttämisestä, vihollisen tarkentamisesta ja ratkaisumallin antamisesta. (Kuusisto 1996, 272–273.) Kuusiston ajatus ei sellaisenaan toimi taisteluosastojen kohdalla, sillä ne perustuvat valmiudessa oloon, eikä niitä muodosteta kulloinkin ilmestyvän uhan mukaisesti. Perustelut viholliskuvasta täytyy hakea huomattavasti laajemmista käsitteistä, kuin vain tietyistä valtiosta tai toimijasta. Esimerkiksi demokratiaa uhkaavat liikkeet ja terroristijärjestöt ovat jo turvallisuusstrategioissa määriteltyjä uhkia, joihin puuttumisella taisteluosastoja oikeutetaan.

5. Turvallisuusyhteisön suunta

Tässä luvussa tarkastellaan Euroopan unionia turvallisuusyhteisönä eduskunnan täysistuntokeskustelujen pohjalta. Aineistoa on tarkasteltu luvussa 4.2. esitettyjen ensimmäistä tutkimuskysymystä varten operationalisoitujen käsitteiden kautta. Tarkoituksena on määrittää, onko EU syvä pluralistinen turvallisuusyhteisö. Luvun viimeinen alaluku kokoaa havainnot ja tekee tämän määritelmän.

5.1. Kollektiivinen turvallisuus

Syvien pluralististen turvallisuusyhteisöjen ensimmäinen ominaisuus on kollektiivinen turvallisuus. Adler ja Barnett eivät juurikaan määrittele kollektiivista turvallisuutta, vaan katsovat tämän tarkoittavan lähinnä koordinoitua vastausta niin sisäisiin, kuin ulkoisiin uhkiin. Perinteisesti kollektiivinen turvallisuus on käsitetty universaalina järjestelmänä, jossa aggressio toista valtiota kohtaan ei ole kannatettavaa, sillä aggressioon syyllistynyt valtio saisi vastaansa kaikki muut järjestelmän valtiot (Hakovirta 2002, 267). Iso-Markku, Pesu ja Jokela (2018, 12) katsovat Naton täyttävän tämän kriteerin EU:n kohdalla, jolloin kollektiivisella turvallisuudella tarkoitettaisiin erinäisten avunantolausekkeiden kautta muodostuvaa suojaa, jossa hyökkäys yhtä valtiota kohtaan on hyökkäys kaikkia kohtaan. Tämän järjestelmän ei tarvitse olla universaali. Suomen kohdalla Iso-Markun, Pesun ja Jokelan huomio ei toimi, sillä Suomi ei ole Naton jäsenmaa. Suomi on kylläkin allekirjoittanut niin kutsutun isäntämaasopimuksen Naton kanssa, mutta tähän ei liity viidennen artiklan kaltaista avunantolauseketta. Tarkastelu keskittyykin EU:n omiin kollektiivisen turvallisuuden lausekkeisiin. EU:n Artikla 42.7:n mukaan:

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. (Eur-lex 2012a.)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikkelissa 222 oleva solidaarisuuslauseke puolestaan käsittelee terrorismia ja sen vaikutusten lieventämistä yhteisin keinoin.

Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. (Eur-lex 2012b.)

Artikla 42.7. oli vuosien 2016 täysistuntokeskusteluissa vahvasti esillä, sillä Ranska oli pyytänyt tämän aktivointia ensimmäistä kertaa unionin historiassa Pariisin terrori-iskuihin vedoten. Mielenkiintoista on, että Ranska päätyi nimenomaan avunantolausekkeeseen, eikä solidaarisuuslausekkeen, jossa terrorismi mainitaan eksplisiittisesti.

Avunantolausekkeen aktivointi katsottiin eduskunnassa historialliseksi ja sen merkitys Suomelle tärkeäksi: ”Suomelle sotilasliittoon kuulumattomana maana on tärkeää, etteivät EU:n turvatakuut ole vain kuollut kirjain paperilla” (Sofia Vikman, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 7). Lausunto alleviivaa Naton vahvaa läsnäoloa ja puolustuksellista ensisijaisuutta monelle Euroopan valtiolle. EU myös onnistui ylittämään turvatakuita koskevan ensimmäisen käyttökerran kynnyksen, mikä on muodostunut korkeaksi myös taisteluosastojen kohdalla. Avunantolausekkeen esimerkki osoittaa, että ”kuollut kirjain” on mahdollista tarvittaessa ottaa käyttöön. Ulkoministeri Timo Soini (PS; 59/2016, 26) muotoili asian siten, että työkalupakista löytyi tarvittava työväline, jonka käyttötarkoitusta ei ennen ymmärretty.

Vaikka ensimmäinen aktivointikerta olikin varsin merkittävä, ei tämä yksinään tee EU:sta puolustusliittoa, tai puolustusunionia, kuten komission entinen puheenjohtaja Juncker toivoi. Keskusteluista kuitenkin ilmeni, että avunantolausekkeen aktivointi edesauttaa turvallisuusintegraation etenemistä. Tähän paneudutaan muilta osin seuraavassa alaluvussa.

Nyt erityisesti Pariisin iskun jälkeen, kun näyttää siltä, että EU ottaa harppauksen eteenpäin, kun Ranska aktivoi nimenomaan tämän avunanto-, ei siis yhteisvastuulausekkeen, tämän 42.7:n, niin nyt tässä tilanteessa on tärkeää, että annetaan täältä selkeä viesti, että Suomi tukee EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden kehittämistä. (Antti Lindtman, SDP; 48/2016, 16.)

Avunantolausekkeen velvoittavuudesta on erilaisia näkemyksiä (Anton & Bogzeanu 2015). Tähän perustuen Suomen kannattaa ylläpitää mahdollisimman laajaa tulkintaa lausekkeesta: ” - - meille tällainen laava tulkinta tästä avunantolausekkeesta on varmasti eduksi” (Timo Heinonen, kokoomus; 48/2016). Lavea tulkinta on merkityksellistä, sillä Suomi voi olla avunantajan lisäksi myös avunsaaja, kuten Heinonen myöhemmin huomauttaa. Toisaalta tulkinnan laajentaminen saattaa sitoa Suomen osaksi kaukaisempia tai laajempia kriisejä. Negatiivissävytteisiä puheenvuoroja Ranskan toiminnasta johtuen ei kuitenkaan ollut.

Mielenkiintoista on myös avunantolausekkeen ja taisteluosastojen välinen suhde. Taisteluosastoihin osallistumisen koettiin parantavan Suomen yhteistoimintakykyä muiden osallistujamaiden kanssa. Tämä puolestaan katsottiin helpottavan niin avun saamista, kuin sen antamistakin (Hanna Holopainen, vihreät; 67/2020, 9). Tämä on ymmärrettävää, sillä konfliktin tai kriisin aikana on nopeampaa ja tehokkaampaa turvata rakenteisiin, joita on testattu ja joiden puitteissa on harjoiteltu normaalioloissa. Yhteistoiminta onkin yksi taisteluosastojen keskeisistä hyödyistä varsinaisten operaatioiden puuttumisesta huolimatta.

Yleisesti kollektiivinen turvallisuus toteutuu EU:n piirissä pääsääntöisesti Naton kautta, eikä yhteinen puolustus ole näköpiirissä Junckerin maalailuista huolimatta. EU:ssa on selviä viittauksia kollektiiviseen turvallisuuteen avunanto- ja solidaarisuuslausekkeiden kautta. Nämä eivät tosipaikan tullen osoittautuneet myöskään kuolleiksi kirjaimiksi. Kollektiivisen turvallisuuden toteutuminen EU:n omien rakenteiden puitteissa riippuu pitkälti artiklojen 42.7. ja 222 tulkinnoista ja siitä missä määrin ne toteuttavat kollektiivisen turvallisuuden ajatusta. Vähintäänkin niihin sisältyy tämän piirteitä.

5.2. Turvallisuusintegraation eteneminen

Käsitteiden operationalisoinnissa sotilaallisen integraation korkea taso ja turvallisuusintegraation eteneminen myös sisäisellä sektorilla liitettiin yhteen ja muodostettiin yleinen käsite turvallisuusintegraation etenemisestä. Toisaalta Adler ja Barnett (1998b, 56–57) huomauttavat, ettei sotilaallinen integraatio ole välttämättömyys, mutta se toteutuu erityisesti ulkoisen uhan ilmetessä hyvin todennäköisesti. Keskeisenä syynä turvallisuusintegraation etenemisen muodostamiseen sisäisestä ja ulkoisesta

turvallisuudesta on niiden hankalasti erotettavissa oleva luonne. Täysistuntokeskusteluissa tämä linkitys tuli myös esiin: ”Ennakoimattomat ja nopeasti syttyvät kriisit, hybridiuhat, pakolaiskriisi sekä Itämeren heikentynyt turvallisuustilanne osoittavat, miten tiiviisti ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kietoutuvat yhteen.” (Sofia Vikman, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 7). Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottelun alkuna pidetään yleisesti syyskuun 11. päivän terrori-iskuja. Didier Bigo (2006) toteaa turvallisuustoimijoiden moninaistuneen. Turvallisuutta ei voida enää määritellä pelkästään poliisin ja armeijan tehtäväksi. EU:n tasolla tällä on merkittävä vaikutus, sillä uhkakuvien lisääntyessä yhä useampi toimija tulkitsee puuttumisensa legitiimiksi. Ennen kaikkea se kyseenalaistaa perinteisen ajattelutavan, jonka mukaan väkivallan koneisto kuuluu kansallisvaltiolle. Tähän huomioon otetaan tarkemmin kantaa luvussa 5.4. ylikansallisen hallintatavan yhteydessä.

Eduskunnan täysistuntokeskusteluissa taisteluosastojen katsottiin edistävän turvallisuusintegraatiota: ”Taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa kriisinhallinnassa” (puolustusministeri Jussi Niinistö, PS; 48/2016, 2). Samanlaisia puheenvuoroja kuultiin neljän täysistuntokeskustelun aikana huomattavan paljon, mutta kattavat perustelut väitteelle puuttuivat. Globaalistrategiassa tosin todetaan, että EU:lla tulee olla todellinen kyky vastata nopeasti kriiseihin lähialueillaan (European Union 2016). Tämän kyvyn täyttämisessä taisteluosastot ovat keskeisiä. YTPP:n katsottiinkin vahvistuvan juuri keinovalikoiman kasvamisen myötä, kun nopean toiminnan mahdollisuus on tullut mukaan. EU:n valmius nopeaan toimintaan oli puolustusministeri Niinistön mukaan niin ikään keskeistä EU:n toimintakyvylle kokonaisuudessaan. Tästä päätellään, että sotilaallinen integraatio on edesauttanut integraation etenemistä yleiselläkin tasolla. Auki jää, onko sotilaallinen kyky kasvanut ainoastaan paperilla, vai tosiasiallisesti: ”Maailma on ollut täynnä kriisejä vuodesta 2007 käynnistetyn taisteluosastotoiminnan jälkeen, mutta unionin yleinen kyky käyttää kriisinhallintavaroja osana ulkopoliitiikkaansa on monista syistä tehoton”, toteaa Matti Vanhanen (keskustan ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 4).

Sotilaallisen integraation eteneminen vaatisi Tommi Koivulaa (2011, 11) mukaillen nimenomaan taisteluosastojen käyttöä. Tämän työn lähtökohtana on, että ilman taisteluosastojen käyttöä operaatiossa myöskään puolustusintegraatio ei voi edetä. Toisaalta turvallisuusintegraation suhteen joitain edistysaskelia on otettu, kuten PRY,

CARD ja EDF. Näistä edistysaskeleista huolimatta turvallisuusintegraatio on edennyt hitaasti. Etenemisen hitaus selittyy muiden asioiden ensisijaisuudella. EU on edennyt historiallisestikin muut sektorit, erityisesti talous, edellä ja puolustuksen kysymykset ovat saaneet osakseen vähemmän huomiota. Kuten Matti Vanhanen (48/2016, 4) asian totesi: ”Käyttämättömyys liittyy paljolti myös siihen, että muun muassa talous- ja eurokriisin tuoksinassa aikaa ei ole EU:ssa jäänyt yhteisen ulkopolitiikan kehittämiseksi.”

EU on kokenut viime vuosina myös perinteiseen turvallisuuden kenttään laskettavia kriisejä. Keskeisenä näistä on Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sota, vaikkei Ukraina jäsenmaa olekaan. Toki unioni on kokenut muitakin kriisejä: ”Terrorismi, pakolaiskriisi ja jäsenmaihin kohdistuvat hybridisodankäynnin uhat osoittavat, että Euroopan unioni tarvitsee kattavampaa turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä.” (Päivi Räsänen, kristillisdemokraattien ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 13). Myös brexit mainitaan keskusteluissa useampaan otteeseen. EU:lta ei olekaan puuttunut erilaisia haasteita, mutta kriisit ovat historiallisesti tarjonneet sille myös tilaisuuksia kehittyä. Esimerkiksi brexitin myötä yhtenäisemmän linjan muodostaminen saattaa olla puolustuskysymysten kohdalla helpompaa (Weilandt 2019).

Täysistuntokeskusteluissa annettiin vahva tuki turvallisuusintegraation edistämiseksi:

Taisteluosastotoimintaan osallistuminen on osa Suomen johdonmukaista panosta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon sekä konkreettinen panos EU:n puolustusulottuvuuden vahvistamiseen. Osallistumista puoltaa myös se, että Suomi tavoittelee EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön kunnianhimoista toimeenpanoa ja tähän yhteistyöhön sisältyy taisteluosastojen käyttöä koskeva sitoumus.
(Ulkoministeri Pekka Haavisto, vihreät; 67/2020, 3.)

EU:n turvallisuusintegraation katsottiin johtavan myös Suomen aseman vahvistumiseen, eli EU:n roolin vahvistaminen on myös kansallisesta näkökulmasta järkevää, sillä se johtaa valtion aseman vahvistumiseen. Toisaalta huomionarvoista on, kuten SDP:n Kimmo Kiljunen (81/2020, 13) toteaa, että turvallisuutta voidaan edistää myös muiden sektoreiden kautta. Esimerkiksi yhteinen lainsäädäntö ja yhteismarkkinat luovat turvallisuutta unioniin. Turvallisuuden laaja-alaisuuteen ja hajanaiseen kenttään taisteluosastojen katsotaan tuovan jonkinlaista konkretiaa, kuten ulkoministeri Soini

(59/2016, 18) toteaa: ”Taisteluosastot ovat EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ainoa pysyvässä valmiudessa oleva instrumentti ja keskeinen väline jäsenvaltioiden suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi.” Suomen kannalta on ymmärrettävää osallistua toimintaan, joka hyödyttää EU:n puolustusulottuvuuden kehittymistä ja tätä kautta myös omaa sotilaallista turvaa.

Vaikka turvallisuusintegraation etenemiseen suhtaudutaankin pääosin positiivisesti, esiintyy muutamia varauksellisia ja avoimen negatiivisiakin puheenvuoroja. Turvallisuusintegraation eteneminen taisteluosastojen kautta katsotaan todellisuudessa merkityksettömäksi, sillä osastoille ei ole ollut käyttöä. Tämä siitä huolimatta, että mahdollisia kriisitilanteita on ollut runsaastikin. Vasemmistoliiton Markus Mustajärvi (48/2016, 17) toteaa niin ikään, että kriittisyys EU:ta kohtaan katoaa, kun keskustelu kääntyy yhteisten puolustusratkaisujen kehittämiseen. Osallistumisen hyöty YTPP:n kehittämistä ajatellen kyseenalaistetaan, eikä käytön todennäköisyyttä pidetä korkeana.

Selonteossa todetaan edelleen, että osallistuminen on osa johdonmukaista panosta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi ja vahvistamiseksi. Olemme eri mieltä. Nimenomaan johdonmukainen kokemus osoittaa, ettei osastolle ole käyttöä. (Jari Ronkainen, perussuomalaisten ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 6.)

Käyttämättömyyden lisäksi suurin kiistakysymys liittyy liittovaltiokehitykseen. Kuten yllä olevasta Mustajärven kommentista havaitaan, on puolustuksen kehittäminen avoin väylä liittovaltiokehityksen edistämiseksi. EU:n kohtaamia ongelmia yritetään paikata sotilaallisen puolen kehittämisellä. Toisaalta tässä on vahva yhtymäkohta vanhaan ulkopoliittiseen viisauteen, jonka mukaan ulkopoliittiset toimet voivat kääntää huomion pois kotimaan ongelmista. Paavo Arhinmäki (vasemmistoliitto; 59/2016, 23) tosin huomauttaa, että puhuttaessa liittovaltiokehityksestä, on monilla erilainen käsitys sen tarkoituksesta. EU:n puolustusintegraation syvenemisen hän lukee ehdottomasti tähän kuuluvaksi, joskaan hän ei ota yhtä jyrkkää kantaa kuin Mustajärvi.

5.3. Vapaa liikkuvuus

Vapaa liikkuvuus on kolmas operationalisoitu syvien pluralististen turvallisuusyhteisöjen ominaisuus. Vapaa liikkuvuus ilmentää, ettei toisen valtion kansalaisia enää käsitetä uhkina, joten heidän liikkumisensa sallitaan ilman liiallisia rajatarkastuksia (Adler & Barnett 1998b, 57). Tämä ei tarkoita tarkastusten täydellistä poistumista, sillä rajojen yli kulkee edelleen rikollisia, jotka puolestaan ovat turvallisuussuhka. Samoin turvallisuusyhteisön ulkopuolelta tulevien henkilöiden vuoksi rajatarkastukset pysyvät paikallaan.

Taisteluosastot on tarkoitettu toimimaan EU:n rajojen ulkopuolella. Valmiusvuoroon osallistuvat sotilaat harjoittelevat kuitenkin useimmiten kehysvaltion maaperällä ja saavat hyväksynnän, eli käyvät laatutarkistuksen läpi. Vapaan liikkuvuuden periaate on sotilasjoukkojen kohdalla erittäin kovalla koetuksella, sillä vieraan valtion sotilasjoukon päästämiseen omaan valtioon liittyy riskejä, joita jokainen valtio haluaa lähtökohtaisesti välttää. Tämä on myös merkittävä testi turvallisuusyhteisön syvyyden tilasta. Tulee huomata, ettei taisteluosastoja ole alun perinkään tarkoitettu unionin sisäiseen kriisinhallintaan. Vaikka tämä olisi teoriassa mahdollista, niin hyödyntäminen unionin sisäisiin kriiseihin olisi yksimielisyysvaatimus huomioiden epätodennäköistä. PRY:n kehikossa on käynnistetty *Military mobility* -projekti, jonka tarkoituksena on helpottaa sotilasjoukkojen liikkuttamista Euroopassa luomalla eräänlaisen sotilaallisen Schengenin. Taustalla on byrokratian korkea taso sotilashenkilöstön liikkumisen osalta, mikä saattaa estää nopean reagoinnin ilmenevää uhkaa vastaan (Fiott 2017).

Vuoden 2016 valmiusvuoroon osallistunut osasto harjoitteli Isossa-Britanniassa ja Virossa. Huomionarvoista on, että tämä tapahtui siinä vaiheessa, kun osallistumisesta tehtiin eduskunnassa virallista päätöstä. Sen sijaan vuoden 2020 osalta koronapandemia esti joukkojen siirtymisen ulkomaille harjoittelemaan. Vaikutus kohdistuu kansainvälisiin harjoituksiin laajemminkin: ”Koronavirus vähentää asevoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa kuluvana vuonna.” (Jukka Kopra, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 7).

Yhteistä kummankin tarkasteltavan vuoden osalta on se, että niiden aikaan unionia koetteli kriisi. Vuonna 2016 tämä oli pakolaiskriisi, kun taas vuonna 2020 mainittu koronapandemia. Toki EU on kohdannut muitakin kriisejä, mutta kyseiset kaksi ovat linkittyneet merkittävästi liikkuvuuden vapauteen, joskin eri tavoin. Kuten Päivi Räsänen

(48/2016, 12) kristillisdemokraattien ryhmäpuheenvuorossa asian muotoilee: ”Viime kesän ja syksyn pakolaiskriisi on asettanut jäsenmaiden väliset suhteet koetukselle, ja pakolaisvirrat uhkaavat Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden periaatetta.” Pakolaiskriisin katsottiin myös murentavan EU:n keskeiset arvot, joihin liikkuvuuden vapauskin perustuu. Kuten todettu, vapaan liikkuvuuden helpottaessa suuren enemmistön elämää, tekee se rikollisten toiminnasta niin ikään helpompaa. Tämä huomio pätee myös terroristiseen toimintaan. ”Kolmansien maiden normaali, meille vieras, sairas terrorismi on saapunut holtittoman maahanmuuttopolitiikan vuoksi Eurooppaan”, toteaa perussuomalaisen Mauri Peltokangas (67/2020, 20).

Vuonna 2020 koronapandemia sai valtiot puolestaan sulkemaan rajansa, ainakin jossain määrin, kun ne yrittivät estää viruksen leviämisen. Taisteluosastojen kohdalla tämä näkyi jo mainitulla tavalla, kun kansainväliset harjoitukset jäivät käytännössä pois. Korona vaikuttaa myös operaatioissa oleviin, tai sinne mahdollisesti lähetettäviin. Samoin operaatioissa olevien lomat ovat kärsineet koronan vuoksi: ”Jos oikein olen ymmärtänyt, niin nämä naiset ja miehet ovat nyt sitten niin sanotusti lähes vuorotta näissä tehtävissä”, Timo Heinonen (67/2020, 16) muistuttaa.

Vapaa liikkuvuus ei saa täysistuntokeskusteluissa samanlaista lähes varauksetonta kannatusta kuin kollektiivinen turvallisuus ja turvallisuusintegraation eteneminen. Sen sijaan vapaan liikkuvuuden tulkitaan olevan jopa murtumispisteessä.

5.4. Ylikansallinen hallintotapa

Viimeinen pluralistisen turvallisuusyhteisön syvyyttä määrittävä tekijä on ylikansallinen hallintotapa. Ylikansallinen hallintotapa ei tarkoita vallan sijoittumista pelkästään ylikansallisille toimijoille, vaan sen jakautumista näiden ja kansallisten toimijoiden kesken (Adler & Barnett 1998b, 57). Käsiteltävästä asiakokonaisuudesta riippuu, missä määrin valta jakaantuu kansallisella tasolla alaspäin esimerkiksi kunnalliselle tasolle. Sotilaalliset kysymykset määritellään useimmiten keskitetysti, sillä valtiot haluavat säilyttää väkivallan monopolinsa, kuten Max Weber (1994, 310–311) asian muotoili. Vaikka yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymykset ratkotaan ainakin toistaiseksi EU:ssa yksimielisyysvaatimusta noudattaen, on suurin intressi taisteluosastojen käytön kohdalla kulloiseenkin valmiusvuoroon osallistuvilla valtioilla

(Päivi Räsänen; 48/2016, 12). Ne nimittäin kantavat kustannukset ja poliittisen riskin päätöksestään.

Vallan katsotaan sijaitsevan taisteluosastoista päätettäessä joko EU-tasolla, kansallisella tasolla tai jossain näiden välissä. Ulkoministeri Pekka Haavisto (67/2020, 3) toteaa päätöksen olevan yksiselitteisesti kansallinen. Samaa näkökulmaa pitävät yllä myös EU:n liittovaltiokehitystä vastustavat edustajat. Toisaalta Haavisto muistuttaa, että taisteluosaston tulee olla operaatioalueelle suorittamassa tehtävää kymmenessä päivässä neuvoston päätöksestä. Tosiasiallinen jäsenvaltioiden veto-oikeus ajoittuu tällöin aikaan ennen neuvoston päätöstä. Kymmenen vuorokauden aikaraja on liian tiukka syvälliseen parlamenttikeskusteluun. Osastojen käytöstä ei voida myöskään uskottavuuden menettämisen uhalla perääntyä tässä vaiheessa, kuten Erkki Tuomioja huomioi (SDP; 67/2020, 5). Tilanne voi olla tämä Suomen kaltaisen mallioppilaan kohdalla, muttei välttämättä päde kaikkien jäsenmaiden kanssa. Periaatteessa jokaisella valtiolla on veto-oikeus taisteluosastojen käytöstä päätettäessä. Kokoomuksen Pauli Kiuru tiivistää osuvasti päätöksenteon tuplavaatimuksen.

Täytyy todeta myös se, että operaatioon osallistuminen edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä, mutta sitten toisaalta kansallisella tasolla jokainen jäsenmaa voi itse tehdä päätöksen siitä, lähteekö mukaan vai eikö lähde, eli kansallinen päätöksenteko pysyy meillä omissa käsissä emmekä joudu lähtemään missään tilanteessa sellaiseen operaatioon, joka on kannaltamme arveluttava. (Pauli Kiuru, kokoomus; 67/2020, 16.)

Vaikka jäsenmaat hyväksyvät lähettämisen ja osoittavat osastoihin joukkojaan, suoritetaan itse operaatio EU:n lipun alla. Päivi Räsänen (48/2016, 12) huomauttaa operaatioiden olevan vain nimellisesti unionin ja todellinen valta ja vastuu säilyy jäsenvaltioilla ja erityisesti kehysvaltiolla. Kuten luvussa 6.5. esitetään, taloudelliset kysymykset ovat yksi keskeisimmistä taisteluosastojen käyttöä estäneistä syistä. Ulkoministeri Haavisto (67/2020, 21) katsoo EU:n yhtenäisten ratkaisujen helpottavan taloudellisia ongelmia. Jäsenmaat vaikuttavat samalla yhtenäisemmiltä, kun niillä ei ole erikseen omaa politiikkaansa, vaan yhtenäinen EU-tason politiikka. Kääntöpuolena tosin on EU:n vallan kasvu: ”Mielestäni Euroopan unioni on kansallisvaltioiden veronmaksajien varoilla rasvattu musta aukko, joka imee kaikin keinoin

kansallisvaltioiden itsemääräämisoikeutta vakavimman mahdollisen pandemian tavoin kohti lopullista liittovaltiota” (Mauri Peltokangas; 67/2020, 20). Näin huomataan ylikansallisen hallintotavan selvä yhteys turvallisuusintegraation etenemiseen.

Vähälle huomiolle täysistuntokeskusteluissa jäi sen sijaan suhtautuminen toiseen ylikansalliseen organisaatioon, eli YK:hon. Stefan Wallin (RKP; 47/2016, 11) muistuttaa, että taisteluosastot ovat asetettavissa myös YK:n käytettäväksi, mikäli järjestö tätä pyytää. YK:n turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten väliset jännitteet saattavat estää tämän pyynnön lähettämisen. Erkki Tuomioja ottaa asiaan terävästi kantaa, kun hän huomioi Suomen veto-oikeuden YTPP:n päätöksiin.

Mutta minulla on oikeastaan kysymys edustaja Mustajärvelle siitä, mitä hän puheenvuorossaan sanoi tästä YK:n turvaneuvoston mandaatista, että se pitäisi aina olla. Nyt kysyn häneltä, luottaako hän enemmän Suomen veto-oikeuteen vai Venäjän, Kiinan tai Yhdysvaltojen veto-oikeuteen. Nimittäin EU:n taisteluosastoa ei voida käyttää muuta kuin EU:n yksimielisellä päätöksellä, mikä tarkoittaa sitä, että Suomella on veto-oikeus. (Erkki Tuomioja; 67/2020, 22.)

Ylikansallisen hallintotavan käsitteen taustalla on vallan ja sääntelyn jakautuminen eri päätöksentekotasolle. Taisteluosastoja koskevissa täysistuntokeskusteluissa näin selvästikin katsotaan olevan. Lähettämispäätöksellä tulee olla EU:n hyväksyntä, mutta tämä hyväksyntä koostuu yksittäisten jäsenmaiden valtuutuksista. Lisäksi taustalla on implisiittinen vaatimus YK:n mandaatista. Valta on täten jakautunut useammalle tasolle. Taisteluosastoja koskevasta sääntelystä eduskunnassa ei sen sijaan keskusteltu. Toisaalta se sisältyy jossain määrin käytyyn diskurssiin päätösvallasta ja sen sijainnista.

5.5. EU syvänä pluralistisena turvallisuusyhteisönä

Luvussa 5 on tarkasteltu EU:n turvallisuusyhteisön syvyyttä eduskunnan täysistuntokeskustelujen pohjalta. EU on aiemmin luvussa 3.3. määritelty pluralistisena turvallisuusyhteisönä. Luvun 5 tarkoituksena oli määrittää, onko unioni syvä vai löyhä turvallisuusyhteisö, sillä syvät pluralistiset turvallisuusyhteisöt suuntaavat yhteisönsä sisältä kumpuavien valtiollisten uhkien puuttuessa kriisinhallintaan yhteisön rajojen

ulkopuolelle. Mikäli Euroopan unioni olisi tämänkaltainen turvallisuusyhteisö, tarkoittaisi se yhden kriisinhallinnan keinon, eli taisteluosastojen käytön tarpeen kasvua.

Turvallisuusyhteisön on katsottu olevan syventynyt, mikäli neljä ominaisuutta toteutuvat. Nämä ominaisuudet ovat kollektiivinen turvallisuus, turvallisuusintegraation eteneminen, vapaa liikkuvuus ja ylikansallinen hallintotapa. Huomionarvoista on, ettei yksittäisen ominaisuuden toteutumiseen ole tarkkaa rajaa. Toisin sanoen ei ole määriteltävissä tiettyä pistettä, jonka jälkeen esimerkiksi turvallisuusintegraatio on edennyt tarpeeksi, jotta turvallisuusyhteisö määritellään syväksi. (Deutsch 1968, 32–33.)

Kollektiivisen turvallisuuden on katsottu EU:ssa toteutuvan Naton puitteissa. Tämä ei Suomen kohdalla ole hedelmällinen lähtökohta, sillä Suomi ei kuulu puolustusliittoon. Tulee huomata, että myös Ruotsi ja taisteluosastojen vakiintunut kumppanimaa Irlanti ovat pysyneet Naton ulkopuolella. EU:lla sen sijaan on omat artiklansa 42.7. ja 222. Artikla 42.7. näytti pitkään kuolleelta kirjaimelta. Terrori-iskut Ranskassa kuitenkin johtivat tämän aktivointiin. Vertailukohtaa sen velvoittavuudesta on haettu Naton viidennestä artiklasta. Kollektiivinen turvallisuus voidaan käsittää avunantolauseketta paljon laajemminkin. SDP:n Kimmo Kiljunen (67/2020, 17) muotoilee asian seuraavasti: ”- - kyllä kai meidän täytyy tunnistaa, että se unionin antama turvallisuuslisä Suomelle ei niinkään ole sotilaallista. Se turvallisuuslisä, jonka Suomi saa unionin jäsenenä, ehkä kytkeytyy, kätkeytyy sanaan koheesioturvallisuus.” Kollektiivinen turvallisuus muodostuu ja toteutuu tällöin myös muista seikoista, kuin avunantolausekkeesta.

Turvallisuusintegraatio on puolestaan edennyt erityisesti eri ohjelmien, kuten PRY:n, CARD:n ja EDF:n kautta. Täysistuntokeskusteluissa todettiin taisteluosastojen vahvistaneen YTPP:tä, joskaan tätä ei juurikaan perusteltu. Taisteluosastojen myötä EU:n katsottiin saaneen nopean toiminnan kapasiteettia, jota sillä ei aiemmin ollut. Tämän kyvyn myötä EU:n toimintakyky kokonaisuudessaan on kasvanut, eli integraatio kokonaisuudessaan on ottanut askeleen eteenpäin.

Toisaalta EU:n turvallisuuspuolen kehittymisen tulkittiin vievän sitä sektoreille, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden hoidettaviksi. Unioni on historiansa aikana edennyt talous ja poliittinen puoli edellä ja turvallisuus on jäänyt vähemmälle huomiolle. 2010-luvulla Eurooppa on myös kohdannut kriisejä, jotka ovat näyttäytyneet ensisijaisesti turvallisuuteen vaikuttavina, mikä on pakottanut unionin laajentamaan vaikutusalueitaan. Uutta näille kriiseille on ollut niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden linkittävä luonne.

Jako sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ei ole enää yhtä selkeä, kuin aiemmin, mikä on lisäksi mahdollistanut ja jopa velvoittanut turvallisuuden huomioimisen myös muiden sektoreiden päätöksenteossa.

Vaikka turvallisuusintegraation eteneminen kohtasi myös sitä vastustavia puheenvuoroja, suhtauduttiin tähän kokonaisuudessaan hyvin positiivisesti. EU:n aseman koheneminen katsottiin myös Suomen edun mukaiseksi, sillä unionin aseman vahvistuessa myös Suomen asema vahvistuu.

Kolmas syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuus on vapaa liikkuvuus. Tämä tarkoittaa, ettei toisen valtion kansalaisia enää käsitetä uhkana ja siksi heidän sallitaan liikkua vapaasti rajojen yli. Rajoilla pidetään yhä jonkinlaista valvontaa, jonka tarkoituksena on estää rikollisten vapaa liikkuminen valtiosta toiseen. Tarkastelluissa täysistuntokeskusteluissa vapaa liikkuvuus ei saanut osakseen yhtä varauksetonta kannatusta kuin muut ominaisuudet. Vuoden 2016 keskustelujen osalta tähän vaikuttaa varmasti pakolaiskriisi ja vuoden 2020 osalta koronapandemia. Tämän työn tarkoituksena ei ole kuitenkaan ottaa kantaa siihen, tuleeko EU kohtaamaan kiihtyvällä tahdilla kriisejä, jotka lopulta murentavat liikkuvuuden vapauden. Tässä kohtaa toteamukseksi riittää, että vapaa liikkuvuus on kyseenalaistettu jäsenvaltioiden toimesta niiden kohdattua kriisejä. Ominaisuus ei ole niin institutionalisoitunut, etteikö sitä voitaisi kyseenalaistaa. Vaikka se toteutuu paperilla, näyttäisi toteutumisen syvyys olevan vallitsevaan turvallisuustilanteeseen sidottu.

Viimeinen ominaisuus on ylikansallinen hallintotapa. Tämä linkittyy vahvasti turvallisuusintegraation etenemiseen, joskaan ei ole sen synonyymi, ja tarkoittaa vallan jakautumista useammalle tasolle. Mahdollinen taisteluosastoja hyödyntävä operaatio toteutettaisiin EU:n nimissä ja vaatisi neuvoston päätöksen. Tästä huolimatta jokaisella yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan osallistuvalla jäsenvaltiolla on tosiasiallinen veto-oikeus päätöksentekoon liittyen. Toisaalta valmiusvuoroon osallistuvien maiden suuri valta operaatiosta päätettäessä tuli esiin. Nämä valtiot kantavat suurimman taakan taloudellisesti ja poliittisesti. Eduskunnassa pidettiin yksimielisesti tärkeänä viimekätisen päätäntävällän pitämistä Suomessa. Tämän perusteella YTPP:n yksimielisyysvaatimusta tuskin pystytään muuttamaan. Vähintään valmiusvuoroon osallistuvien valtioiden hyväksyntä tulee olemaan minimivaatimuksena myös tulevaisuudessa.

Syvän pluralistisen turvallisuusyhteisön ominaisuudet realisoituvat Euroopan unionissa. Siltikään niiden toteutuminen ei ole absoluuttista ja ne elävät ajassa. Mikäli nämä neljä ominaisuutta toteutuisivat täydellisesti, olisi turvallisuusyhteisö hyvin lähellä sulautunutta turvallisuusyhteisöä, eli käytännössä liittovaltiota. EU määrittellään edellä käsitellyn perusteella siinä määrin syvänä pluralistisena turvallisuusyhteisönä, että se oikeuttaa tutkimaan unionin kriisinhallinnan ainoaa pysyvää konseptia eli taisteluosastoja. Turvallisuusyhteisöjen pitäisi teorian mukaan syventyessään suunnata kriisinhallintaan rajojensa ulkopuolelle, mutta jostain syystä taisteluosastoja ei ole käytetty kertaakaan konseptin luomisen jälkeen. Luvussa 6 analysoidaan kolmea keskeistä hyötyä mitä niillä on tästä huolimatta ollut, sekä kolmea käyttämättömyyttä aiheuttanutta tekijää. Tarkastelulla selvitetään, mikä on taisteluosastojen ja niiden kautta EU:n puolustusintegraation tulevaisuus.

6. Taisteluosastojen edut ja käytön esteet

Edellisessä luvussa EU:n on todettu olevan siinä määrin syvä pluralistinen turvallisuusyhteisö, että tässä tarkastellaan sen kriisinhallinnan pysyvän instrumentin, taisteluosastojen, hyötyjä ja käytön esteitä. Etujen ja käytön esteiden tarkastelun kautta hahmotetaan, kuinka todennäköistä niiden hyödyntäminen on, mitkä ovat suurimmat esteet ja voivatko ne todella toimia askelmana puolustusintegraatiossa matkalla kohti yhteistä puolustusta, kuten Koivula esittää. Kolme ensimmäistä alalukua käsittelevät taisteluosastoista saatavia hyötyjä ja kolme viimeistä puolestaan niiden käyttöä kohdanneita esteitä. Johtopäätöksissä tarkastellaan edellä mainittujen kysymysten toteutumista näiden lukujen pohjalta. Tulee huomata, etteivät edut ja haitat ole toisistaan riippumattomia, vaan toisiinsa linkittyneitä. Havaintojen lukumäärään pohjautuen eduista merkittävin oli asevoimien muokkautuminen. Puolustusyhteistyön syvenemisen ja yhteistoiminnan osalta havainnot jakautuivat tasaisesti. Esteissä puolestaan poliittiset ja taloudelliset syyt olivat yhtä paljon esillä, kun taas soveltuvuuteen otettiin huomattavasti vähemmän kantaa.

6.1. Osallistuminen hyödyttää asevoimia ja puolustusta

Ensimmäiseksi taisteluosastoista saatavaksi eduksi on määritetty asevoimien muokkautuminen. Tämä etu oli myös havaintojen lukumäärään pohjautuen merkittävin. Operationalisoinnin kohdalla asevoimien muokkautumiseen on laskettu niiden saama suorituskky, niiden muokkautuminen kohti nopeaa toimintaa ja esteiden poistuminen yhteistyön edestä.

Sotilaallisen suorituskkyyn saamat hyödyt olivat eniten esillä täysistuntokeskusteluissa: ”Vaikka osastoja ei ole toistaiseksi käytetty operaatioihin, on niihin osallistuminen tukenut Puolustusvoimien suorituskkyjen ja Suomen kriisinhallintavalmiuksien ylläpitoa ja kehittämistä” (puolustusministeri Jussi Niinistö; 48/2016, 4). Niinistön kommentista käy selväksi, että jo pelkällä osallistumisella on oma arvonsa, sillä se tukee Suomen puolustusta. Myös joukoille asetetuilla suorituskkyvaatimuksilla on Peter Östmanin (KD; 67/2020, 12) mukaan kansallista puolustusta palveleva rooli. Hän ei ota kantaa siihen, miten nämä vaatimukset palvelevat Suomen puolustusta. On kaksi selkeää syytä, miksi näin on. Ensinnäkin osastojen tulee läpäistä tietyt vaatimukset, mikä heijastuu osallistuvien joukkojen suorituskkyyn. Tämä vaikutus Suomen

puolustuskykyyn on hyvin marginaalinen koulutetun osaston pienen koon takia. Suurempi positiivinen vaikutus syntyy sen sijaan juuri puolustusyhteistyön syvenemisen ja yhteistoiminnan kautta. Näitä käsitellään kahdessa seuraavassa luvussa, mutta tiivistäen voidaan sanoa, että ne palvelevat kumppanuuksien syntymisen kautta Suomen puolustusta.

Vasemmistoliiton Markus Mustajärvi (ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 10) kiistää taisteluosastojen hyödyn Suomen sotilaallisen toimintakyvyn kehittämisessä: ”Sotilaallisen suorituskvyn kehittämiseen esimerkiksi Suomella on paremmat välineet muuten. Nykyisellään EU:n taisteluosastojen perustamista ja kouluttamista voisi luonnehtia pitkäkestoiseksi kansainväliseksi kertausharjoitukseksi.” Mustajärven näkemys heijastaa sitä, ettei taisteluosastoja ole käytetty operaatioissa ja ne ovat ainoastaan harjoitelleet. Päivi Räsänen (48/2016, 15) toteaa konseptin olevan lisäksi harjoitustoimintana kallis ylläpidettäväksi.

Monet osallistumisen puolustuskyvylle tarjoamat hyödyt jäävät saavuttamatta, kun osastoja ei lähetetä operaatioihin. Samoin kansallisen suorituskvyn kehittymisen esteenä on Suomen osallistuminen varsin pienellä joukolla, joka on viime osallistumiskertojen osalta ollut noin 50 sotilaan luokkaa. Tämän vuoksi osallistumisesta ei saada niin merkittävää hyötyä, kuin suuremmalla joukolla olisi saavutettavissa.

Kansallisen puolustuskyvyn kehittämisen kannalta ulkoasiainvaliokunta kuitenkin viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan saatavia hyötyjä kansallisen puolustuksen kehittämiseksi voidaan pitää varsin rajallisina suhteessa kustannuksiin. Tämä johtuu koulutettavien sotilaiden pienestä määrästä. (Mika Niikko, PS; 81/2020, 3.)

Vaikkei muutoksella olekaan merkittävää roolia tässä työssä, on huomattava yllä siteeratun ulkoasianvaliokunnan (puheenjohtajan) näkemyksen poikkeavan vuodesta 2016. Silloinen valiokunnan puheenjohtaja oli päinvastaista mieltä: ”Valiokunta toteaa mietinnössään, että osallistumisella on ollut tärkeä merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja Puolustusvoimien suorituskvyn kehittämisen kannalta” (Antti Kaikkonen, keskusta; 59/2016, 19).

Osallistumisen hyötyjä tarkasteltaessa myös Suomen puolustusratkaisu tulee huomioida. Suomen, toisin kuin valtaosan EU:n jäsenvaltioista, puolustus pohjautuu yleiseen asevelvollisuuteen. Osa asevelvollisuudesta luopuneista valtioista tosin aktivoi järjestelmiään uudelleen. Ruotsi on ollut tämän suhteen runsaasti esillä, mutta myös Liettua on ottanut kertaalleen lakkautetun asevelvollisuuden uudelleen käyttöön. Suomesta taisteluosastoihin osallistuvat joukot koostuvat pääosin reserviläisistä. Keskustan Mikko Savola (48/2016, 18) huomioi tämän kommentissaan: ”Meillä on kuitenkin uniikki järjestelmä Euroopankin mittapuussa, yleinen asevelvollisuus ja reserviläisiin pohjautuvat joukot, ja meidän reserviläiset saavat tärkeitä kansainvälistä kokemusta näiden toimintojen kautta.”

Puolustusratkaisun perustelemiselle harjoitukset ovat tärkeitä, sillä silloin päästään vertaamaan Suomen reserviläisarmeijaa muiden valtioiden ammattiarmeijoihin ja voidaan tarkastella eroavaisuuksia suorituskäytössä. Tällöin oman puolustusratkaisun toimivuudesta saadaan ajantasaista vertailutietoa. Toisaalta puolustusministeri Niinistö (48/2016, 20) tunnistaa myös konseptin kalleuden, mikäli sitä katsotaan puhtaasti kertausharjoituksena. Yksilötasolla puolestaan kantahenkilökunta ja reserviläiset voivat vertailla omaa osaamistaan muiden maiden ammattisotilaisiin nähden. Ulkomailta hankitun osaamisen tuomisesta takaisin kotimaahan on Suomen historiassa aikaisempaakin kokemusta. Koulutettuja joukkoja on lisäksi hyödynnetty muissa operaatioissa: ”Vaikka taisteluosastoja ei ole käytetty, valmiusvuoroissa ollutta koulutettua henkilöstöä on käytetty kriisinhallintaoperaatioissa valmiusvuoron jälkeen” (puolustusministeri Antti Kaikkonen; 67/2020, 4). Taisteluosastoihin osallistumisesta saatu kokemus välittyy näiden henkilöiden kautta myös laajemmalle joukolle.

Kansallisen puolustuskyvyn lisäksi taisteluosasto-osallistumisen katsotaan parantavan Suomen kriisinhallintavalmiuksia, kuten Matti Vanhanen (keskustan ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 4) toteaa: ”EU:n taistelujoukkoihin osallistumalla Puolustusvoimat on voinut luoda kriisinhallintaan nopean toiminnan kykyä, jota ei aiemmin ollut olemassa.” Suomen osallistuminen kriisinhallintaan tarkoitettuihin joukkoihin luonnollisesti tukee kriisinhallintavalmiuksien kehittymistä. Täysistuntokeskustelujen pohjalta nopean toiminnan kyvyn kehittyminen katsottiin toisaalta vielä tärkeämmäksi. Tämä on linjassa Reykersin (2019, 44–45) mainitsemien hyötyjen kanssa. Nopean toiminnan valmiuksien parantumisen katsotaan vastaavan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen, jossa konfliktit voivat eskaloitua nopeasti. Toinen tekijä ovat nykyään runsaasti puhuttavat

hybridioperaatiot, joiden myötä konfliktin alun määrittäminen on hankalaa, jolloin aika vihollisen toimiin reagoimiseksi on lyhyt tai käytännössä olematon (Sloan 2018, 6). Puolustusvoimien lisääntynyt reagointikyky on näistä syistä merkittävää.

Ikävä kyllä, yleinen arvio on, että maailma ympärillämme ei ole muuttumassa turvallisempaan vaan pikemminkin turvattomampaan suuntaan. Ennakoimaton turvallisuusympäristö vaatii suurempaa valmiutta reagoida nopeasti. (Sofia Vikman, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 7.)

Taisteluosastoihin osallistumista perustellaan myös niiden vakiintuneen roolin kautta: ”Selonteossa tuodaan esiin, että taisteluosastojen merkitys Suomen sotilaallisten suorituskykyjen ja kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä on vakiintunut ja tärkeä” (Lea Mäkipää, PS; 59/2016, 28). Toiminnan ollessa vakiintunutta, on sen kustannustehokkuus yleensä korkeammalla tasolla, sillä toiminnot on useiden osallistumiskertojen myötä optimoitu. Suomella on yleisesti pitkät perinteet ja tunnustetusti korkea osaaminen kriisinhallinnassa. Tätä perinnettä ylläpidetään osallistumalla taisteluosastoihin, mutta tämän kelpaaminen perusteluksi ei ole yksiselitteistä. Kriisinhallintaan osallistuminen viestittää joka tapauksessa Suomen halusta olla rakentamassa turvallisuutta, rauhaa ja vakautta. Osallistumista perustellaan myös Suomen kansainvälisen aseman vahvistumisella: ”Osallistuminen on Suomelle osa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen käytännön toimeenpanoa. Tämän katsotaan vahvistavan osaltaan Suomen kansainvälistä asemaa ja puolustuskykyä” (puolustusministeri Jussi Niinistö; 48/2016, 22). EU:n turvallisuuspuolen vahvistuminen tuo lisää turvaa myös Suomelle. Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 5.2.

Vaikka asevoimien muokkautumista pidetään tärkeänä, sen merkitys myös kyseenalaistetaan. Vasemmistoliiton Markus Mustajärvi (48/2016, 17) ei tulkitse kansallisen puolustuskyvyn kehittymistä hyväksyttävänä perusteena osallistumiselle. Hänen mukaansa konseptia perusteltiin aikanaan juuri kansanmurhien ehkäisyllä, mikä pitkälti pitää paikkansa. Keskustan Matti Vanhanen (48/2016, 17) huomauttaa Mustajärvelle, että vaikka asiaa aikanaan kansainvälisellä tasolla tällä perusteltiinkin, teki Suomi päätöksen liittymisestä omien kansallisten intressiensä pohjalta. On

ymmärrettävää, että asioiden perustelevat eroavat toisistaan kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

6.2. Osallistuminen luo kumppanuuksia

Taisteluosastojen toisena etuna käyttämättömyydestä huolimatta on niiden puolustusyhteistyötä syventävä luonne. Puolustusyhteistyön katsotaan syventyvän varsinkin kulloiseenkin valmiusvuoroon osallistuvien valtioiden kesken. Erityisen voimakas syventävä vaikutus on silloin, kun tietyt valtiot osallistuvat toistuvasti osastoihin yhdessä (Reykers 2019, 44–45). Suomi on osa pysyvää Pohjoismaista taisteluosastoa, mutta kummankaan vuoden osallistuminen ei ollut tämän mukainen. Molempiin valmiusvuoroon osallistuivat kuitenkin Pohjoismaisesta taisteluosastosta tutut Ruotsi, Irlanti ja Latvia.

Ulkoministeri Haaviston (67/2020, 3) mukaan: ”Osallistuminen edesauttaa kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön syventämistä keskeisten kumppanimaiden kanssa.” Vihreiden Inka Hopsu (67/2020, 18) toteaa, että tällaisten luotettavien kumppaneiden löytäminen on Euroopan ulkolaidalla olevalle pienelle maalle tärkeää. Suomella on EU:n ulkorajaa yli 2000 kilometriä. Tosin tästä noin 700 kilometriä on yhteistä rajaa Norjan kanssa, joka kuuluu Pohjoismaiseen taisteluosastoon ja jota pidetään varsin vakiintuneena kumppanina. Hopsun puheenvuorossa on nähtävissä samaa ajattelua, mitä Suomessa oli 1930-luvulla, kun kumppanuuksia haettiin eri puolilta Eurooppaa toisen maailmansodan uhan kasvaessa.

Erityisesti Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö koettiin eduskunnassa merkityksellisenä. Ruotsin kohdalla tärkeäksi tekijäksi nousee maantieteellinen läheisyys. Myös valtioiden pitkällä yhteisellä historialla ja samankaltaisella tilanteella Natoon kuulumattomana maana on varmasti vaikutusta. Kuten Keskustan Markku Pakkanen (59/2016, 24) huomioi, Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö on ollut vahvasti esillä muutoinkin, kuin taisteluosastojen kautta. Toiminta Ruotsin kanssa tukee ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ilmi tuotua erikoissuhdetta läntisen naapurin kanssa (Valtioneuvoston kanslia 2016, 23). Vaikka Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö on tärkeää, ei se yksinään riitä toimimaan Suomen puolustusratkaisuna.

Suomelle läntinen yhteistyö on hyväksi ja erittäin tärkeää. EU:n yhteinen politiikka ja turvatakuut velvoittavat, mutta EU ei ole puolustusliitto, eikä

siitä ole sellaista tulossakaan. EU:n turvatakuut ovat tärkeä asia, mutta ne eivät yksinään riitä. Sama pätee Suomi—Ruotsi-yhteistyöhön. Se on erittäin hyvää ja toivottavaa, mutta ei yksistään riitä. (Sofia Vikman; 48/2016, 14.)

Stefan Wallin (48/2016, 11) huomioi lisäksi, että Suomen kaikkiin taisteluosasto-osallistumisiin on kuulunut myös Baltian-elementti, kuten hän tätä nimittää. Tämä on jäänyt huomattavasti vähemmälle huomioille, kuin Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö. Yhtenä tekijänä voi olla halu identifioitua tiettyyn maaryhmään. Esiintyminen kansainvälisellä areenalla tiettyjen valtioiden kanssa luo mielikuvia muille. Ulkoministeri Soini (59/2016, 27) tulkitsee asialla olevan suuri merkitys: ”Meillä on tässä taisteluosastossa kaksi puolueetonta maata ja lisäksi meidän lähin yhteistyökumppanimme Ruotsi. Tämä on erittäin hyvä konsepti tässä tehdä työtä.” Taisteluosastoihin osallistuminen voi toimia identifikaatiotyökaluna valtioille, jotka haluavat antaa tietynlaisen kuvan kansainvälisestä asemastaan.

Lisääntynyt puolustusyhteistyö tarkoittaa lisääntynyttä yhteistyötä rauhan aikana. Tämä helpottaa toimintaa myös kriiseissä, kuten Susanna Huovinen (SDP:n ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 8) huomioi. Tämä on luonnollista, sillä rauhan aikana harjoiteltujen toimintojen pohjalta toimintaa ei jouduta kriisitilanteessa luomaan tyhjästä. Sotilaallisen yhteistyön kehittäminen ei itsessään vielä riitä, mikäli tätä ei myös harjoitella. Osallistuminen taisteluosastoihin tulkitaan myös valmistautumiseksi EU:ta koskevaan kriisiin (Esko Kiviranta, keskusta; 59/2016, 29). Toisaalta tämän tulisi olla itsestäänselvyys, sillä taisteluosastojen tehtävänä on nimenomaan puuttua kriiseihin EU:n lähialueilla. Nämä kriisit heijastuvat herkästi myös unioniin, jolloin toiminta rajojen ulkopuolella suojelee unionia.

Yleisellä tasolla osallistumisen katsotaan palvelevan merkittävästi Suomen puolustusyhteistyön rakenteita läheisten kumppanimaiden, erityisesti Ruotsin, kanssa. Vaikka osallistumisesta tuleekin kustannuksia, on taloudellinen panostus myös investointi omaan turvallisuuteen. Puolustusyhteistyön kehittymisen katsotaan olevan jopa taisteluosastojen tärkein yksittäinen etu: ”Suomen kannalta keskeisin hyöty on ollut sotilaallisen yhteistyön kehittäminen sekä vakiintuneiden kumppaneiden että uusien yhteistyötahojen kanssa” (Mika Niikko; 81/2020, 2).

Vaikka taisteluosastot ilmentävät EU:n puolustusyhteistyön kehittymistä, tulee muistaa suurimman osan Euroopan valtioista pitävän toistaiseksi Natoa ensisijaisena puolustusratkaisunaan. Taisteluosastot tulkitaan jopa askeleena kohti Nato-jäsenyyttä: ”Taisteluosastojen toiminnassa noudatetaan Naton standardeja ja menettelytapoja. Naton ja Euroopan unionin kehittyvien sotilaallisten kykyjen välillä ei ole ristiriitaa — ne vahvistavat toisiaan ja ne vahvistavat Euroopan turvallisuutta” (Jukka Kopra, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 7). Tämä on tosin luonnollista. Useimpien EU:n jäsenvaltioiden kuuluessa Natoon, ovat ne muovanneet standardinsa Naton mukaisiksi. Näistä standardeista ei ole myöskään järkeä luopua taisteluosastoihin osallistuttaessa.

6.3. Yhteistoiminnalla perusteet yhteistyölle

Yhteistoiminta taisteluosastoihin osallistumisen etuna linkittyy vahvasti puolustusyhteistyön syvenemiseen. Lisääntyneen yhteistoiminnan myötä puolustusyhteistyön syveneminen helpottuu. Puolustusyhteistyön syveneminen puolestaan lisää yhteistoimintaa osapuolten välillä. Synonyymejä nämä eivät ole, sillä yhteistoiminnalla on puolustusyhteistyön syvenemiseen liittymättömiä etuja ja yhteistoimintaa voi myös olla ilman puolustusyhteistyön syvenemistä.

Yhteistoiminta taisteluosastojen parissa edesauttaa ensinnäkin yhteensopivuuden kehittymistä. Claudia Major ja Christian Mölling (2011) huomioivat taisteluosastoihin osallistuvien valtioiden yhdenmukaistavan lakejaan. Osittain tämä on jopa toiminnan edellytys, jotta lainsäädäntö ei aseta esteitä tämänkaltaisen toiminnan harjoittamiselle. Yhteistoiminnan kehittyminen tekee myös kriisinhallinnasta helpompaa, sillä usein tämä toiminta on monikansallista: ”Niihin osallistuminen kehittää Suomen kriisinhallintavalmiuksia ja syventää suomalaisjoukkojen yhteistoimintakykyä muiden unionimaiden kanssa” (Hanna Holopainen, vihreiden ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 9).

Jotta yhteistoimintakyky voi tosiasiallisesti kehittyä, tarvitaan sen edistämistä muutoinkin kuin vain paperilla. Harjoitukset ovat tässä keskeisessä osassa.

- - on erittäin tärkeätä, että Suomen Puolustusvoimat saavat kansainvälistä yhteistoimintakykyä näitten harjoitusten kautta, ja sillä on mitä suurin merkitys meidän Puolustusvoimillemme, jotka pyrkivät tähän niin

sanottuun interoperabilityyn eli yhteensopivuuteen (Pertti Salolainen, kokoomus; 48/2016, 16).

Kansainväliset harjoitukset koetaan valmiusvuoroihin osallistumisen arvokkaana ja odotettuna tekijänä. Taisteluosastoihin osallistuvat joukot osallistuvat kansainvälisiin harjoituksiin myös osana niiden arviointia ja suorituskyvyn todentamista. Ongelmaksi tämän suhteen on noussut koronapandemia. ”Kansainvälisestä harjoittelusta saatava kokemuskin jää nyt saamatta, sillä koronakriisin vuoksi yhteisistä harjoituksista on toistaiseksi jouduttu luopumaan”, toteaa Jari Ronkainen (81/2020, 7). Ronkaisen puheenvuorosta näkyy, kuinka kriittisesti asiaan suhtautuvatkin pitävät harjoitustoimintaa tärkeänä. Pandemia vaikuttaa, ainakin toistaiseksi, ainoastaan tilapäiseltä esteeltä. Yhteistoiminnalla ja harjoittelulla omaa toimintaa saadaan lisäksi verrattua muihin, kuten luvussa 6.1. on esitetty.

Yhteistoiminta luo koheesion rakentumisen kautta edellytyksiä yhteistyön syventämiselle myös jatkossa. ”Taisteluosastot ovat valiokunnan mielestä luoneet konkreettista toiminnallista perustaa osallistuneiden maiden yhteistoiminnalle myös muissa kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvissä tilanteissa”, totesi ulkoasianvaliokunnan puheenjohtajana vuonna 2016 toiminut Antti Kaikkonen (59/2016, 19). Kommentin kohdalla on hyvä muistaa, ettei puolustusyhteistyö ja yhteistoiminta tarkoita samaa asiaa, vaikkakin niissä on myös samoja elementtejä. Taisteluosastot voivat siis edesauttaa yhteistyötä myös muilla politiikan sektoreilla, vaikkakin ne ovat kriisinhallinnan työkalu. EU on kehittynyt perinteisesti muut sektorit edellä, joten taisteluosastot voivat vauhdittaa myös tätä kehitystä. Tämä indikoi puolustusintegraation ja kokonaisintegraation korreloivan positiivisesti keskenään.

Taisteluosastoihin osallistumisen katsotaan lisäksi kansallisella tasolla edesauttavan kansainvälistä yhteistyötä: ”Olemme saaneet arvokasta kokemusta sotilaallisesta kansainvälisestä yhteistyöstä sekä oppineet, mutta myös jakaneet omaa osaamistamme kriisinhallinnan saralta” (Sinuhe Wallinheimo, kokoomus; 67/2020, 18). Sotilaallinen kansainvälinen yhteistyö voi toimia perustana kriisin aikaiselle avun antamiselle, mutta myös saamiselle, vaikkei varsinainen puolustusyhteistyö olisikaan syventynyt. Yhteistoiminta luo mahdollisuuksia laajentaa puolustusyhteistyötä myös nyt käsiteltävien

rakenteiden ulkopuolelle. Vaikkei Nato-optio tulekaan tässä asiayhteydessä esiin, helpottaa kansainvälinen yhteistyö myös tämän toteutumista.

Yhteistoiminta katsottiin tärkeimmäksi taisteluosastoihin osallistumisen hyödyksi, joka tulee korostumaan entisestään turvallisuusympäristön muutosten mukana.

Samalla pitää muistaa osallistumisesta nykyiselläänkin saatava kiistaton hyöty, yhteistoimintakyvyn parantaminen ja mahdollisuus kansallisen osaamisen kehittämiseen, testaamiseen ja vertailuun kumppanimaiden kanssa. Turvallisuusympäristön muuttuessa tulee kansainvälisen yhteistoimintakyvyn merkitys jatkossa entisestään korostumaan.
(Ulkoministeri Timo Soini; 59/2016, 20.)

Näitä muutoksia Euroopasta ei ole viime vuosien aikana puuttunut. Kuten sanottu, kriisit ovat ennenkin kehittäneet eurooppalaista yhteistyötä. Puolustusintegraation edistäminen on yksi tapa tämän kehittämiseksi. Tärkeänä hyötynä on sotilaallinen yhteistyö EU-maiden kesken, sillä unionilla ei ole omia asevoimia toteaa Kari Kulmala (PS; 48/2016, 21). Toisin sanoen jäsenmaat voivat paikata EU:n sotilaallisen voiman puutetta osallistumalla vapaaehtoisin valmiusvuoroihin. Kulmala ei vie ajatusta niin pitkälle, kuin tässä työssä tehdään, kun tarkastellaan, voisivatko taisteluosastot toimia puolustusintegraation sytykkeenä.

6.4. Osastojen käytölle ei ole poliittista tahtoa tai yhteisymmärrystä

Kolmen taisteluosastoista saadun hyödyn lisäksi niiden käytölle on identifioitu kolme estettä, eli poliittiset, taloudelliset ja osastojen soveltuvuutta koskevat syyt. Näistä poliittiset ja taloudelliset kysymykset saivat täysistuntokeskusteluissa yhtä suuren huomion, kun taas soveltuvuus jäi keskusteluissa vähemmälle. Ensimmäisenä näistä tarkasteluun otetaan taisteluosastojen käyttöä estäneet poliittiset tekijät, joiden muokkaaminen tekisi osastojen käytöstä todennäköisempää: ”- - avain käytettävyyden lisäämiseksi liittyy ensisijaisesti jäsenvaltioiden todelliseen poliittiseen tahtoon käyttää taisteluosastoja” (Antti Kaikkonen; 59/2016, 19).

Syiden kohdalla mainitaan ensimmäisenä tämän tahdon puuttuminen. Taisteluosastoja ei siis haluta käyttää: ”Arvelen meidän yleisesti toivovan, että käynnistyvä pitkä harjoitus

muodostuu tärkeimmäksi kesällä alkavan päivystysvuoron anniksi eikä sotilaita jouduttaisi lähettämään minkään kriisin hallintaan” (Matti Vanhanen, keskustan ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 4). Vanhasen kommentin voi ymmärtää kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on tulkita lähettämättä jättäminen konfliktien puuttumisesta johtuvaksi, mikä olisi tietysti positiivista. Toinen tapa tulkita puheenvuoroa on se, että taisteluosastoja ei haluta lähettää kriisien olemassaolosta huolimatta. Tämä puolestaan on negatiivinen, joskin myös todenmukaisempi lähestymistapa. Keskusteluissa taisteluosastoja verrattiin palokuntaan, mikä on varsin osuvaa. Paloja olisi kyllä ollut sammutettavaksi, minkä myös Vanhanen huomioi.

Käyttämättömyyden myötä ensimmäisen operaation kynnys on muodostunut korkeaksi, tai ei välttämättä edes tiedosteta, missä tämä kynnys on (Lindstrom 2011, 31). Kynnyksen tiedostamattomuus tarkoittaa, ettei ole ymmärrystä siitä, mihin taisteluosastoja oikeastaan voitaisiin käyttää ja onko ilmaantuva kriisi liian vaativa, tai helppo, jotta konsepti kannattaisi aktivoida. Mika Kari (SDP; 48/2016, 16) toteaa, että on hyvä, ettei osastoja ole käytetty, mutta tällöin ei olla päästy täysin perille niiden mahdollisuuksistaan.

Poliittisen tahdon puuttuminen on EU-tasolla erityisen haastavaa, sillä YTPP:n päätökset tehdään yksimielisyysvaatimusta noudattaen. Toisin sanoen, yhdenkin EU-maan skeptinen suhtautuminen käyttöä kohtaan voi kaataa koko suunnitellun operaation. Jokaisella jäsenvaltiolla onkin käytännössä veto-oikeus taisteluosastoja koskeviin operaatiopäätöksiin.

EU:n neuvoston päätös taisteluosaston käytöstä edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä ja etenkin taisteluosastoon osallistuvien maiden yksimielisyyttä. Jos jäsenmailla ei ole yhteistä tahtoa, tilannekuvaa tai näkemystä taloudellisesta taakanjaosta, ei sotilasosastoa tulla käyttämään tulevaisuudessakaan, niin kuin ei ole käytetty kertaakaan sitten vuoden 2004. (Markus Mustajärvi, vasemmistoliiton ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 10.)

Taloudellinen vastuu jakautuu pääasiassa kulloiseenkin valmiusvuoroon osallistuvien maiden kesken. Yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta osallistuvien valtioiden ja etenkin kehysvaltion ääntä kulloisessakin kriisitilanteessa kuunnellaan erityisen tarkasti. Kehysvaltion rooliin on hankala saada sitoutettua valtioita, sillä ensinnäkin tämä vaatii

riittävän voimakkaita asevoimia ja lisäksi taloudelliset kustannukset lankeavat pitkälti sille. Kehysvaltiorooliin on vaikea saada sitoutettua valtioita taloudellisten syiden lisäksi myös omien uhrien mahdollisuuden vuoksi. Kuten Richard Eichenberg (2016) on huomioinut, kansalaiset ovat haluttomampia operaatioita kohtaan, joissa uhriluvun odotetaan nousevan korkealle. Mitä suuremman osaston yksittäinen valtio päättää lähettää, sitä suurempi uhriluku on mahdollista. Myös puolustusministeri Kaikkonen (81/2020, 14) huomioi tämän: ”Se täytyy aina tunnistaa, kun lähetetään miehiämme ja naisiamme näihin tehtäviin, että riski on, että jotakin tapahtuu.” Suuri uhriluku puolestaan heijastuu päätöksen tehneiden poliitikkojen kannatukseen.

Yksimielisyysvaatimuksesta on mahdollista joustaa siinä määrin, että jäsenvaltio voi jättää äänestämättä asiassa, eikä sen tarvitse tämän jälkeen soveltaa päätöstä. Päätös toteutetaan tästä huolimatta EU:n nimissä. Yksimielisyysvaatimus asettaa lisäksi muitakin ongelmia taisteluosastoille, kuin varsinaisesta operaatiosta päättämisen, sillä rakenteiden ja päätöksenteon uudistaminen ei ole tämän vuoksi helppoa. Toisaalta yksimielisyysvaatimus on myös vaikuttanut merkittävästi siihen, että puolustusintegraatio on kehittynyt näinkin pitkälle. Valtiot säilyttävät lopullisen päätöksentekovallan sotilasasioistaan perinteisesti itsellään. Ilman tätä valtaa puolustukseen liittyvissä asioissa, eivät ne herkästi lähde mukaan. Tästä huolimatta vaatimus yksimielisyydestä myös rajoittaa osastojen käyttöä. On vaikea löytää kriisi, josta 26 jäsenmaata, kun Tanska ei osallistu, pääsisivät yhteisymmärrykseen. Nämä ovat vaikuttaneet unionin päätöksentekokykyyn: ”- - EU:ssa päätöksentekokyky on tällä hetkellä äärettömän heikko” (Aila Paloniemi, Keskusta; 48/2016, 25).

Yhteisen päätöksen tekemistä hankaloittaa EU-maiden yhteisen tilannekuvan puuttuminen. Tämä ei ole onnistunut, huomioi Eva Biaudet (RKP:n ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 11). Yhteisen tilannekuvan puuttuminen indikoi sitä, että jäsenmaat tarkastelevat tapahtumia kansallisista lähtökohdistaan ja muodostavat tämän pohjalta oman käsityksensä. Tämä puolestaan indikoi jälleen sitä, kuinka puolustuksen ja turvallisuuden alalla valtiot etenevät omien intressiensä mukaisesti.

Yksimielisyysvaatimuksen lisäksi jokaisen jäsenvaltion tulee hyväksyä operaatio kansallisen menettelytavan mukaisesti. Valtioiden välillä on eroavaisuuksia siinä, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Tämä aiheuttaa aikapaineen osastojen käytölle, sillä niiden tulisi olla operaatioalueella suorittamassa tehtävää kymmenen päivän kuluessa neuvoston

päätöksestä. Suomen kohdalla nopeutta vähentää lisäksi mahdollisten operaatioiden rahoittaminen lisäbudjetein, kun varsinaisessa budjetissa on varauduttu vain harjoituksiin ja valmiudessa oloon. Tämä toisaalta ilmentää hyvin sitä, ettei uskoa osastojen käyttämiseen ole. Oman lisähaasteensa tuo luvussa 5.4. käsitelty kansallisen ja ylikansallisen päätöksenteon jännite.

Joukkojen lisäksi tarvitaan kuitenkin myös nopeaa päätöksentekokykyä. Taisteluosaston käyttö vaatii EU-maiden yksimielistä päätöstä. Jotta nopean toiminnan joukot voitaisiin saada nopeasti toimintaan, täytyy EU-maiden löytää ulkopoliitiikan yhteinen sävel mielellään jo ennen kriisien puhkeamista. (Krista Mikkonen, vihreiden ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 9.)

Poliittisen tahdon puuttumisen ja yksimielisyysvaatimuksen lisäksi poliittisena esteenä ovat olleet muut unionin kokemat asiat, jotka ovat ajaneet turvallisuuspuolen ohi, tai joita on lähestytty muusta näkökulmasta.

Kuten ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa mietinnöissään todennut, taisteluosastojen käyttämättömyyden taustalla on ollut myös laajempi suvantovaihe EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisessä. Siihen ovat vaikuttaneet eurokriisi, maiden kansalliset haasteet sekä laajemman yhteisen EU-strategian puute. Toisaalta myös turvallisuustilanne Euroopassa koettiin pitkään vakaaksi. (Sofia Vikman, kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 6–7.)

Katri Kulmuni (keskusta; 48/2016, 23) huomioi lisäksi pakolaiskriisin. Tässä oli vahva turvallisuusaspekti ja se ajoittui samaan aikaan, kuin ensimmäiset viitteet globaalistrategian kehityksestä. Suurempi vaikutus globaalistrategian nousulle oli tosin Krimin valtauksella, Itä-Ukrainan sodalla ja malesialaisen matkustajakoneen alas ampumisella (Tocci 2016, 463). Vikmanin mainitsemien muiden kokonaisuuksien ensisijaisuus heijastaa EU:n kehitystä muut sektorit edellä. Jari Ronkainen (perussuomalaisen ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 6) toteaa lisäksi osastojen antaman liian aggressiivisen kuvan lukeutuvan poliittisiin esteisiin. Vaikuttaisi siltä, ettei

rauhanprojektina kuvattu Euroopan unioni tahdo sekaantua liiaksi taistelutoimiin, vaikkakin näin voitaisiin joissain tapauksissa edistää rauhaa.

6.5. Taakanjakokysymykset estävät käytön

Poliittisten kysymysten lisäksi taloudelliset tekijät ovat estäneet taisteluosastojen käytön. Merkittävimpänä näistä täysistuntokeskustelujen perusteella on Mattelaerin ja Coelmontin (2013, 35) huomioima *costs lie where they fall* -periaate. Kustannukset lankeavat lähes kokonaan taisteluosastoihin osallistuville valtioille. Hanna Holopainen (vihreiden ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 9) nimittää tätä konseptin valuviaksi. Kuten aiemmin on tuotu esiin, operaatioista päätetään teoriassa yksimielisyysvaatimuksen mukaisesti. Käytännössä valmiusvuoroon osallistuvilla valtioilla on suurin valta operaatioiden suhteen. Lankeavat kustannukset voivat johtaa jopa siihen, että osallistuvat valtiot viivyttelivät päätöksenteossaan niin kauan, että potentiaalinen aikaikkuna operaation käynnistämiseksi sulkeutuu. Täten taloudelliset tekijät vaikuttavat myös poliittisiin kysymyksiin.

Osallistuvien valtioiden kesken suurimmat kustannukset lankeavat puolestaan osaston kehysvaltiolle. Tämä johtuu yksinkertaisesti kehysvaltion muita suuremmasta sotilaiden lukumäärästä. Esimerkiksi vuonna 2016, 1500 sotilaan osastosta noin 1300 oli kehysvaltio Isosta-Britanniasta. Eduskunnassa esillä oli ajatus Suomen toimimisesta kehysvaltiona jossain vaiheessa. Suhtautuminen tähän oli pääosin negatiivista, sillä taloudelliset kustannukset ovat asevoimien saamaan suorituskykyyn verrattuna korkeat. ”Johtovaltioroolin ottaminen sitoisi sotilaallisen kriisinhallinnan resurssit pitkäksi aikaa, ja pelkkä valmiuden luominen maksaisi kymmeniä miljoonia euroja” toteaa Markus Mustajärvi (vasemmistoliiton ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 10). Kriisinhallinnan resurssit todellakin tulisivat käytettäväksi useamman vuoden osalta, mikäli vertailukohtana pidetään nykyistä tasoa. Ruotsin toimiminen kehysvaltiona vuonna 2008 kustansi 433 miljoonaa euroa (Lindstrom 2011, 34). Suomen kriisinhallinnan budjetti vuodelle 2020, siviili- ja sotilaspuolen sisältäen, on 130 miljoonaa euroa (Valtiovarainministeriö 2020).

Suomi ei olekaan suunnitellut kehysvaltion rooliin sitoutumista, ainakaan vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, huomauttaa puolustusministeri Niinistö (48/2016, 20–21). Samoin hän toteaa, että kehysvaltiona toimiminen on reserviläisarmeijan kohdalla vielä

huomattavasti ammattiarmeijaa kalliimpaa. Aiemmin on mainittu myös laskevan rajahyödyn käsite. Jokaisesta osastoon lisätystä sotilaasta saadaan edelliseen verrattuna pienempi hyöty.

Laskeva rajahyöty voikin kannustaa osallistuvia valtioita eräänlaiseen vapaamatkustamiseen. Suurimmat kustannukset valmiusvuoroista jätetään muiden kannettaviksi, mutta osallistumisesta saadaan silti hyötyjä niin asevoimille, kuin kansainväliselle identiteetille. Suomi onkin pienentänyt osallistumistaan sotilaiden lukumäärään nähden. Tämä on tulkittu positiiviseksi asiaksi: ”Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon, että nykyinen kevennetty toimintamalli on kustannustehokas tapa luoda riittävä valmius joukoille” (Mika Niikko; 81/2020, 2). Kevennetty toimintamalli, jossa osallistuvan joukon koko on pieni ja ainakin osa on aiemmin saanut koulutusta kriisinhallintaan, palvelee osallistumisesta saatuja etuja, ilman suuria kustannuksia. Pelkkä sotilaiden lukumäärä ei määritä osallistumisesta koituvia kustannuksia. Esimerkiksi aiemminkin mainitut mekanisoidut joukot ovat kalliita jo polttoainekustannusten takia. Kustannusten vapaamatkustusilmiö saattaakin näkyä myös siinä, minkälaisia joukkoja osastoihin osoitetaan. Tärkeä huomio on myös mahdollisten operaatioiden kustannukset vaihtelu toimintaympäristön mukaan.

Operaatioiden kustannuksiin varautumisen hankaluus näkyy osaltaan myös budjetoinnissa. Operaatioihin ei ole Suomessa varauduttu varsinaisessa talousarviossa, vaan ne jouduttaisiin rahoittamaan lisäbudjetein. Lisäbudjettien laatiminen vasta operaatioista päätettäessä ei ole linjassa nopean toiminnan periaatteen kanssa. Toisaalta operaation rahoittaminen valmiiksi on hankalaa, kun ei tiedetä mihin varaudutaan.

Muutama sana taloudellisista vaikutuksista. Niiden osalta ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä viitataan valiokunnan aikaisempaan huomioon siitä, että operaatiokustannusten hyväksyminen vasta lisätalousarviomenettelyssä ei täysin vastaa EU:n taisteluosastoja koskevan nopean kansallisen päätöksenteon periaatetta. Kustannuksia ei ole sisällytetty talousarvioon, sillä tarkkaa arviota osallistumisen kustannuksista ei ole ennakkoon mahdollista tehdä. Sotilaallisen kriisinhallintaoperaation kustannukset tarkentuvat vasta operaatiosuunnittelun, tehtävän, operaation maantieteellisen sijainnin ja

suunnitellun kokonaiskeston mukaan. (Ulkoministeri Pekka Haavisto; 81/2020, 4.)

Taisteluosastojen panos-tuotossuhteen arvioiminen on niin ikään haastavaa. Osallistumiset kustantavat nykyisellään alle kymmenen miljoonaa euroa, mikä ei valtion kokonaisbudjetissa ole iso menoerä. Toisaalta tällä saadaan koulutettua vain noin 50 sotilasta, mutta samalla luodaan yhteistyösuhteita muihin osallistujavaltioihin, mitkä voivat osoittautua tärkeiksi mahdollisen kriisin aikana. Pelkästään kertausharjoituksina osastoihin ei kannata osallistua, mutta toisaalta saadut hyödyt ovat koulutusta laajemmat. Näitä muitakin etuja tosin vähätellään: ”Käytännössä osallistuminen on siis merkinnyt Suomelle ainoastaan kouluttautumista ja verkottautumista” (Mika Niikko; 67/2020, 15). Jari Ronkainen (perussuomalaisten ryhmäpuheenvuoro; 67/2020, 6) ilmaisi asian siten, että valitus osastoista alkaa siinä vaiheessa, kun mahdollisesta operaatiosta tulisi päättää, mutta siihen asti niistä ”maksetaan kiltisti”. Taloudellisia kysymyksiä tarkasteltaessa puheenvuoroissa painottuvatkin näkemykset joko kevennetyn toimintamallin hyödyistä, tai pelkän osallistumisen hyödyttömyydestä kustannuksiin suhteutettuna.

Täysistuntokeskusteluista huomataan myös halu suunnata Suomen resurssit, kriisinhallinnan noin 130 miljoonaa euroa, jollain toisella tavalla. Niukat resurssit haluttaisiin priorisoida paremmin. Samoin etuja, kuten puolustuskyvyn parantumista, katsotaan voitavan kehittää paremmin muilla keinoilla. Saatuun hyötyyn nähden taisteluosastojen kustannukset ovat korkeat. Samoin kyseenalaistetaan, onko EU oikea viitekehys kriisinhallinnalle.

Maailmalla on lukuisia kriisejä ja konflikteja, joissa olisi tarvetta erimuotoiselle kriisinhallinnalle, mutta silti Suomen osallistumista supistetaan säästösyistä. Herääkin kysymys, olisiko tehokkaampaa ja mielekkäämpää käyttää resurssit YK:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiseen. (Krista Mikkonen, vihreiden ryhmäpuheenvuoro; 48/2020, 9.)

Yrityksiin uudistaa taakanjakoa kohdanneita ongelmia suhtaudutaan eduskunnassa skeptisesti. Athene-järjestelmän uudistukset eivät ole edenneet, vaikka näistä päästiin

sopuun jo vuonna 2017. Tämän toteutuminen olisi tärkeää osastojen käytettävyydelle: ”Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että Athenamekanismin kautta saadaan aikaan sellainen yhteisymmärrys, joka mahdollistaa taisteluosastojen käyttöön liittyvien kustannusten maksamisen yhteisesti unionin toimesta” (puolustusministeri Antti Kaikkonen; 81/2020, 4). Tämän tosiasiallinen toteutuminen tekisi osastojen käytöstä huomattavasti helpompaa.

6.6. Taisteluosastojen soveltumattomuus kriisinhallintaan

Viimeinen esteiden yläluokka on taisteluosastojen soveltuvuus. Osastojen käytettävyyttä olisi Sofia Vikmanin (kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 7) mahdollista parantaa kehittämällä joukoista joustavampia koostumukseltaan, kuin myös pidentää niiden operatioaikaa. Tätä neljän kuukauden toiminta-aikaa on pidetty liian tiukkana minkään operaation suorittamiseksi (Koivula 2011, 8–9). Tosin ajan pidennys ei ole tehtäviin peilaten tarkoituksenmukaista, sillä osastoja on tarkoitus käyttää etujoukkona, ennen laajemman operaation käynnistämistä. Vastaavasti jonkin yksittäisen lyhytkestoisen tehtävän suorittaminen saattaa tulla kyseeseen.

Suurimman ongelman soveltuvuudelle luo jokaisen kriisin ennustamattomuus. Petersbergin tehtävistä vain yksi, taistelutehtävät kriisinhallinnassa, soveltuu asevoimien perinteiseen tehtäväkenttään (Koivula 2011, 8–9). Kun valmiusvuoroista päätetään hyvissä ajoin ennakoon, ei tiedetä, minkälaista osaamista lopulta tarvitaan. Taisteluosastot ovat täten jossain määrin ”suuria ja joustamattomia möhkäleitä” (Erkki Tuomioja; 67/2020, 5). Tähän on yritetty puuttua niin sanotun modulaarisuuden avulla, jossa kulloinkin valmiudessa oleva osasto voisi hyödyntää edellisen osaston osia, tai niihin voitaisiin liittää osia halukkaista maista kriisin puhjetessa, kun käy selväksi millaista osaamista tarvitaan. Toistaiseksi modulaarisuus ei ole edennyt institutionalisoiduksi käytänteeksi. Toisaalta osastojen erilaisuus on myös vahvuus: ”Taisteluosasto koostuu hyvin erilaisista joukoista, jotka yhdessä tuovat sille vaadittavan operatiivisen toimintakyvyn mahdollistaen osaston itsenäisen toiminnan erilaisissa toimintaympäristöissä” (Esko Kiviranta; 48/2016, 22). Näitä eroja voidaan toisaalta kaventaa koulutuksella, joskaan ei loputtomasti.

Tulee muistaa, ettei taisteluosastoja ole tarkoitettu käytettäväksi EU:n sisällä. Silti useammassa puheenvuorossa tämä toive tai tarve siihen nostettiin esiin. Esimerkiksi Jari

Ronkainen (81/2020, 7) katsoo tämän hyödylliseksi: ”Taisteluosaston tulee olla käytettävissä niin EU:n sisällä kuin ulkopuolellakin joustavasti niin sotilaalliseen rauhanturvaamiseen kuin kriisinhallintaan vaikkapa luonnonkatastrofien varalta.” Kuten aiemmin on mainittu, tämän toteutuminen yksimielisyysvaatimus huomioiden näyttää erittäin epätodennäköiseltä.

Taisteluosastot saatetaan myös käsittää liian sotilaallisiksi nimensä perusteella. Vaikka nimi onkin sotilaskäsitteistä otettu, koetaan se silti paikoin ongelmallisena.

Vielä lopuksi haluan kiinnittää huomiota erääseen tärkeään asiaan. Nimi taisteluosasto, battlegroup, on tarpeettoman sotaisa tälle kriisinhallintaan tarkoitetulle joukkokokoonpanolle, vaikkakin se, kuten ministeri kuvasi, kuvaa sitä, että joukko on kykenevä itsenäiseen toimintaan. (Matti Vanhanen, keskustan ryhmäpuheenvuoro; 48/2016, 5.)

Kuten Kuusisto (1996, 267) on todennut, kielellä luodaan todellisuutta miljoonille ihmisille, joten ei ole yhdentekevää, miksi osastoja kutsutaan. Puhtaasti sotilastermistöstä otettu nimitys ei sovi hyvin yhteen EU:n itsestään ylläpitämän kuvan kanssa. Toinen seikka on se, että osastot koostuvat pelkästään sotilaista, vaikka niiden tulee kyetä myös muihin kuin taistelutehtäviin. EU:n kriisinhallinnan toivotaankin muokkautuvan entistä vahvemmin kohti kokonaisvaltaisuutta, jossa sotilas- ja siviilipuoli toimisivat yhdessä: ”Edustaja Östman nosti ja monet muut nostivat puheenvuoroissaan siviilikriisinhallinnan roolin, ja olen aivan samaa mieltä, että sen merkitys on oikeastaan vain kasvanut, kun katsoo nykyaikaisia kriisejä, sitä, mitä siellä tarvitaan” (ulkoministeri Pekka Haavisto; 81/2020, 14). Mikäli keskusteltaisiin taisteluosastojen soveltuvuudesta myös muihin, kuin taistelutehtäviin, voitaisiin niille kenties osoittaa helpommin sopiva ensimmäinen tehtävä, jolla myös ensimmäisen kerran kynnys saataisiin ylitettyä.

Soveltuvuuden kysymykset olivat esteistä selkeästi vähiten esillä täysistuntokeskusteluissa. Tästä toisaalta päätellään, että este ei ole yhtä merkittävä kuin kaksi aiempaa. Kuten Päivi Räsänen (48/2016, 24) toteaa, olisi este todennäköisesti hoidettavissa. Tämä väite korostuu, mikäli soveltuvuutta verrataan poliittisiin ja taloudellisiin esteisiin. Joustavuuden lisääminen näyttäisi olevan avainasemassa tämän toteuttamisessa. Useassa puheenvuorossa todettiin, kuinka mahdollisia kriisejä ei ole

puuttunut, joissa osastoja olisi voitu käyttää. Tämä luo jo itsessään kuvaa siitä, että syyt ovat jossain muualla.

7. Johtopäätökset

Tässä työssä on tarkasteltu Euroopan unionin puolustusyhteistyön syvenemistä. Tämä tarkastelu on aloitettu tutkimalla EU:n laajuisen turvallisuusyhteisön luonnetta. EU:lla on luvussa 3.3. määritelty olevan piirteitä, jotka viittaavat syvään turvallisuusyhteisöön. Tämän perusteella on muodostettu ensimmäinen tutkimuskysymys: *Mihin suuntaan EU:n turvallisuusyhteisö on matkalla eduskunnan täysistuntokeskustelujen perusteella?*

Tämän toteutumista on ensimmäisen tutkimuskysymyksen mukaisesti tarkasteltu täysistuntokeskustelujen pohjalta luvussa 5. EU on analyysin perusteella määritetty syväksi pluralistiseksi turvallisuusyhteisöksi. Tulee tosin huomata, ettei tämä tila ole lopullinen. On mahdollista ylittää kynnyks myös toiseen suuntaan ja turvallisuusyhteisö voi myös lakata olemasta (Deutsch 1968, 32–33). Tila ei ole myöskään absoluuttinen, kuten jokaisen kriteerin kohdalla on tuotu esiin. Esimerkiksi vapaa liikkuvuus on kärsinyt koronan takia jäsenvaltioiden sulkiessa rajojaan. Silti nämä toimet ovat väliaikaisia, joten vapaa liikkuvuus ei ole perusteiltaan murentunut.

Turvallisuusyhteisön luonteen määrittäminen on ollut työlle oleellista, sillä turvallisuusyhteisöt suuntautuvat syventyessään kriisinhallintaan rajojensa ulkopuolelle (Barnett & Adler 1998, 433). Tämä johtuu siitä, etteivät osallistuvat valtiot enää näe toisiaan turvallisuusuhkina, jolloin asevoimien prioriteetti ei ole toisten yhteisön jäsenten tahoilta tulevien uhkien torjunnassa. Sen sijaan turvallisuusyhteisön ulkopuoliset epävakaudet heijastuvat herkästi myös yhteisön sisäpuolelle, mikä heikentää turvallisuutta. Hyvänä esimerkkinä tästä on pakolaiskriisi 2010-luvun puolivälissä. Koska unioni on määritelty syvänä pluralistisena turvallisuusyhteisönä, on toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena ollut tarkastella sen ”ainoa pysyvää instrumenttia”, kuten taisteluosastoja on nimitetty. Toinen tutkimuskysymys oli: *Mitä EU:n puolustusintegraatiosta voidaan päätellä tarkastelemalla taisteluosastojen etuja ja käytön esteitä eduskunnan täysistuntokeskusteluissa?*

Taustalla on Tommi Koivulan (2011, 11) esittämä ajatus, jonka mukaan EU:n puolustusintegraatiossa on neljä tasoa, joista taisteluosastot ovat toiseksi alin taso. Näiden yläpuolella on Helsingin yleistavoitteen 50 000–60 000 vahvuiset joukot ja lopulta viimeisellä tasolla yhteinen puolustus. Alimmalla tasolla ovat puolestaan unionin perinteiset kriisinhallintaoperaatiot. Jotta puolustusintegraatio voi syventyä, vaatii se nykyisen tason hyödyntämistä operaatiossa. Saatujen kokemusten pohjalta voitaisiin

myös seuraavaa tasoa jossain vaiheessa tavoitella. Tulee huomata, ettei EU ole virallisesti luopunut Helsingin yleistavoitteesta (Fiott 2020, 6), ja yhteinen puolustus on kirjattu toteutuvaksi, kun Eurooppa-neuvosto näin yksimielisesti päättää.

Taisteluosastojen hyödyille ja käytön esteille on kummallekin määritelty kolme yläluokkaa. Näitä tarkastelemalla on pyritty vastaamaan siihen, mitkä ovat käytön suurimmat esteet ja miksi osastoja pidetään valmiudessa käyttämättömyydestä huolimatta. Näin luodaan kuvaa käytön todennäköisyydestä ja päästään vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen, eli hahmottamaan EU:n puolustusintegraation tulevaisuutta.

Osallistumisen hyötyjä on tarkasteltu siitä näkökulmasta, että näillä perustellaan taisteluosastojen olemassaoloa. Ylivoimaisesti suurin hyöty liittyy asevoimien saamiin etuihin. Näistä sotilaallinen suorituskyvyn sekä nopean toiminnan ja kriisinhallintavalmiuksien saamat edut olivat merkittävimmin esillä. Koulutus katsottiin niin ikään positiivisena asiana, joskin panos-tuotossuhde tässä oli heikko. Asevoimien saamat edut olivat toisaalta talouteen vedoten helposti kritisoitavissa.

Puolustusyhteistyön kehittymiseen suhtauduttiin puolestaan kautta linjan positiivisesti. Samoin keskustelussa ilmeni paikoin halu tietoisesti identifioitua tiettyjen valtioiden ryhmään. Ruotsin ja Irlannin kanssa tehtävää yhteistyötä kiitettiin ja sitä pidettiin tärkeänä. Kumpikin maista kuuluu myös Pohjoismaiseen taisteluosastoon ja ovat vakiintuneita kumppaneita. Suomen puolustusyhteistyö Ruotsin kanssa onkin syventynyt 2010-luvun jälkipuoliskolla. Taisteluosastoihin osallistumisella vaikuttaisi olevan tätä edesauttanut rooli. Positiiviset kokemukset valmiusvuoroista ovat luoneet kiinnostusta myös muunlaisen yhteistyön tiivistämiseen. Taisteluosastojen myötä lähentyneet käytännöt ovat helpottaneet yhteistyöhön ryhtymistä. Tällöin osastot olisivat toimineet malliesimerkin omaisesti alueellisina integraatiotyökaluina, kuten Reykers (2019, 44–45) asian esitti. Toisaalta Suomen ja Ruotsin tiivistynyt yhteistyö saattaa selittyä myös muilla seikoilla, sillä Suomen ja Irlannin välisissä puolustussuhteissa ei ole tapahtunut merkittävää lähentymistä konseptin ulkopuolella. Haittaa osallistumisesta tuskin on maiden välisille suhteille ollut.

Reykers ei sen sijaan ota huomioon, että alueellinen integraatio saattaa olla koko unionin integraation kannalta negatiivinen asia. Vaikka vahvat alueet nostaisivatkin unionin vahvuutta kokonaisuudessaan, saattavat ne hyvinkin aiheuttaa jakolinjoja unionin sisälle

ja vaikeuttaa entisestään haastavaa päätöksentekoa. Tuomas Iso-Markku, Eeva Innola ja Teija Tiilikainen (2018, 2–3) huomioivat, että alueen sisällekin saattaa syntyä jakolinjoja. Toisin sanoen pohjoismainen yhteistyökään ei automaattisesti hyödy Suomen ja Ruotsin tiivistyneestä yhteistyöstä. On selvää, että uudet jakolinjat eivät helpota unionin laajuisen yhteistyön tiivistämistä.

Suurimpina esteinä osastojen käytölle ovat puolestaan olleet poliittiset ja taloudelliset kysymykset. Ensinnäkin unioni on kokenut muille sektoreille painottuneita kriisejä 2010-luvulla, jolloin turvallisuuden kysymykset ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Viimeisimpänä näistä on yhä jatkuva koronapandemia. Toiseksi osastojen käytölle ei vaikuta olevan todellista tahtoa. Mikäli tahtoa on, kaataa unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yksimielisyysvaatimus operaatiosuunnitelmat. Toisaalta yksimielisyysvaatimuksella on turvattu unionin yhteisen turvallisuuspolitiikan kehittyminen näinkin pitkälle. Koska operaatioita ei nykyisellään rahoiteta unionin varoista, tulee pohtia, olisiko yksimielisyysvaatimuksesta joustaminen taisteluosastojen kohdalla aiheellista. Näin veto-oikeus olisi vain osallistuvilla valtioilla 26 jäsenmaan sijaan, kun Tanska ei osallistu YTPP:n päätöksentekoon. Mitä useampi jäsenmaa osallistuu päätöksentekoon, sitä todennäköisemmin ainakin yhden intressit ovat toimintaa vastaan, jolloin koko operaation toteutuminen on epävarmaa. Kuten Kuusisto (1996, 267) on todennut, kielellä luodaan todellisuutta miljoonille ihmisille, joten taisteluosastomityksen käyttäminenkin ei ole yhdentekevää. Tämän vaihtaminen on yksinkertaista, mikäli osastojen käyttö on tästä riippuvaista. Uudistettu nimi sopisi paremmin myös unionin profiiliin rauhanprojektina.

Taloudelliset syyt selittävät osittain poliittisen tahdon puuttumista. Erityisesti kehysvaltion rooliin sitouttaminen on hankalaa, sillä suuren kontribuution myötä myös kustannukset nousevat korkeiksi. Osallistumisen lopullinen hinta vaihtelee myös sen mukaan, minkälaisia joukkoja päätetään lähettää. Nämä tekijät kannustavat osallistumaan pienellä joukolla, jonka kustannukset ovat alhaiset. Tätä kevennettyä toimintamallia myös eduskunnassa puolustettiin. Kaikki valtiot eivät voi näin tehdä, sillä muuten osastoihin ei saataisi edes tuhatta sotilasta. Yleisesti taisteluosasto-osallistumisesta saatavien etujen koettiin niukasti kattavan osallistumisen kustannukset. Myös hyvin kriittisiä puheenvuoroja oli. Athene-järjestelmän uudistuksen tosiasiallinen toteuttaminen vaikuttaa potentiaalisimmalta ratkaisulta taloudellisten kysymysten ratkaisemiseksi.

Osastoihin osallistuville valtioille jäisi yhteisrahoituksesta huolimatta poliittinen riski kannettavaksi, mikäli varsinainen operaatio toteutuisi.

Soveltuvuuden ongelmat näyttäisivät puolestaan olevan helpoiten ratkaistavissa. Osastot ovat erilaisia keskenään, mutta tämä ei tarkoita, että toinen soveltuisi ainoastaan operaatioon A ja toinen operaatioon B. Modulaarisuutta kehittämällä ja siihen sitoutumalla myös tämän ongelman merkitystä on mahdollista vähentää. Täysistuntokeskusteluissa oli huomattavissa myös tarve siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan paremmalle yhteistoiminnalle. Kokonaisvaltaisuuden kannalta jokin osallistuvista valtioista voisi osoittaa myös tämänkaltaista osaamista unionin käyttöön, jolloin myös tämä puoli kehittyisi. Tulee muistaa, että osastoja on lähtökohtaisesti kaksi valmiudessa kerrallaan. Tätä perusteltiin aikanaan sillä, että EU kykenee näin toteuttamaan kaksi operaatiota samanaikaisesti. Koska ensimmäistäkään operaatioita ei ole toteutettu, voitaisiin osastoja yhdistellä tarpeellisella tavalla, kun operaation olosuhteet tiedetään. Tällöin näiden osien yhteistoimintaa ei tosin päästä harjoittelemaan ennakoon, mikä heijastuu suorituskykyyn. Osastoja voisi myös olla valmiudessa vain yksi kerrallaan, kuten Gustav Lindstrom (2011, 36–37) on ehdottanut.

Taisteluosastot eivät ole ainoa puolustusyhteistyön kehys, johon Suomi osallistuu. Muita maininnan arvoisia ovat Ison-Britannian johtama *Joint expeditionary forces*, Saksan hallinnoima *Framework nation concept* ja Ranskan koordinoima *European intervention initiative*. Vaikkeivat nämä konseptit kuulukaan tämän työn pariin, on hyvä ymmärtää, ettei ylikansallisten puolustusratkaisujen kehitys lepää Suomen näkökulmasta pelkästään Euroopan unionin ja sen taisteluosastojen varassa. Toisaalta resurssit hajautetaan laajasti useaan konseptiin, eikä niitä keskitetä tiettyyn vaihtoehtoon. Puolustusministeri Antti Kaikkonen totesikin syyskuussa 2020, ettei enemmän ole aina parempi (Puolustusministeriö 2020).

Suomella on suuri määrä erilaisia yhteistyö- ja aiesopimuksia, mutta lopulta mikään näistä ei tuo Naton viidennen artiklan kaltaista suojaa. Vaikkei Suomen Nato-kysymys olekaan tämän työn tarkastelun kohteena, nousi Nato useammassa puheenvuorossa esiin. Taisteluosastot luovat sopivuutta yhteistoimintaan muiden osallistujamaiden kanssa ja niissä noudatetaan Naton standardeja. Toisin sanoen osallistuminen valmiusvuoroihin tulkitaan myös puolustusliittoon liittymisen mahdollisuutta palvelevana.

Eduskunta antoi täysistuntokeskusteluissaan varsin vahvan tuen taisteluosastoihin osallistumiselle vuosina 2016 ja 2020. Myös osallistumista vastustavia puheenvuoroja oli, erityisesti vasemmistoliitosta. Myös perussuomalaiset suhtautuivat osastoihin kriittisemmin vuonna 2020, kuin 2016. Osastojen käytön esteet olivat vahvasti läsnä ja tunnistettavissa kansanedustajien puheenvuoroista. Kuten puolustusministeri Kaikkonen toteaa: ”On ilmeistä, että unionin jäsenmaat eivät ole olleet valmiita avaamaan konseptia kriittiselle tarkastelulle siinä pelossa, että kerran avattua konseptia ei enää saataisi harsittua kokoon” (Antti Kaikkonen; 59/2016, 19). Mahdollisuus uudistuksille on pieni, mutta olemassa. Samaan aikaan taisteluosastojen suurimmat hyödyt, eli asevoimien saama oppi ja puolustusyhteistyön syveneminen, on jo ulosmitattu. Suomi ei voi esimerkiksi toistamiseen löytää Ruotsista kumppanimaata, jonka kanssa puolustusyhteistyötä voi syventää. Tämä ei tarkoita, etteikö maiden välinen puolustusyhteistyö itsessään voisi vielä syventyä. Samoin Puolustusvoimilta aiemmin puuttunut nopean toiminnan kyky on onnistuneesti luotu taisteluosastoihin osallistumisten myötä, joten valmiudessa olo ei palvele tätäkään. Noin 50 hengen joukon kouluttaminen ei toisin sanoen tuo enää samaa hyötyä, kuin konseptin alkuvaiheessa.

Taisteluosastoja tulee kyetä uudistamaan, jotta niitä voidaan aidosti myös operaatioissa hyödyntää. Yksimielisyysvaatimuksesta joustaminen, tai operaatioiden rahoittaminen EU:n budjetista olisivat konkreettisia keinoja. Molempien toteutuminen tuskin onnistuu, sillä tällöin osallistuvat valtiot voisivat rahoittaa kriisinhallintaoperaationsa välillisesti muiden kautta. Oleellista on ylittää ensimmäisen käyttökerran kynnyks. Toteutuneen operaation pohjalta huomattaisiin myös uusia kehittämiskohtia. Samalla se saattaisi toimia sytykkeenä konseptin vahvistamiselle. Esimerkiksi onnistuminen aikanaan Artemis-operaatiossa kehitti taisteluosastoja.

Analyysissa on tuotu esiin kehysvaltion keskeinen rooli osastojen käytöstä päätettäessä. Suomi voi olla osaltaan vaikuttamassa taisteluosastoja koskeviin uudistuksiin EU-tasolla, mutta vaikutusmahdollisuudet ovat lopulta rajatut. Mikäli Suomi toimisi kehysvaltiona, sen mielipidettä taisteluosastojen operaation suhteen kuunneltaisiin tarkemmin, sillä Suomi ottaisi pitkälti vastatakseen myös käytöstä koituvat kustannukset. Esimerkiksi täysistuntokeskusteluissakin kehuttujen vakiintuneiden kumppaneiden Ruotsin ja Irlannin kanssa voitaisiin taisteluosastojen käytöstä tehdä alustava päätös ennakkoon, jonka jälkeen niitä päätettäisiin käyttäen valmiusvuoron aikana. Kriisejä EU:n lähialueilla kyllä riittää.

Eduskunnassa kehysvaltiona toimiminen ei saanut kannatusta juuri taloudellisiin syihin vedoten. Mikäli taisteluosastojen ensimmäisen kerran kynnys onnistuttaisiin Natoon kuulumattomien maiden yhteistyöllä ylittämään, veisi tämä tämän työn teoreettisen viitekehyksen mukaan myös EU:n puolustusyhteistyötä eteenpäin. Taisteluosastojen onnistunut käyttö saattaisi toimia sytykkeenä myös Helsingin yleistavoitteen realisoimiseksi. EU:n puolustusyhteistyön syveneminen tekisi unionista kokonaisvaltaisemman toimijan, sillä puolustus tulisi talouden ja politiikan rinnalle. Näiden erottelu ei tosin ole hedelmällisin lähestymistapa, sillä nämä kietoutuvat tiiviisti yhteen. Tästä syystä kokonaisvaltaisuuden kehittäminen on merkittävää ja siihen tarvitaan EU:n turvallisuuspuolen kehittymistä.

Taisteluosastotoiminnasta ei ole odotettavissa pelkällä valmiudessa ololla ja harjoittelulla enää suuria hyötyjä. Käytön esteet ovat merkittäviä, mutta eivät ohittamattomia. Taloudellisten esteiden uudistamisesta on jo käytännössä sovittu, eikä soveltuvuus näyttäyty operaatioita todellisuudessa estävänä ongelmana. Konsepti tulee rohkeasti avata uudistuksille, mikäli se halutaan säilyttää. Tämä on rationaalista, sillä taisteluosastot ovat potentiaalinen ja konkreettinen keino, jolla Euroopan unionin integraatiota voidaan edistää. Kokonaisvaltainen EU turvaa maanosan, ja Suomen, etuja suurvaltakilpailun uudelleen kiristyessä ja epävarmuuden lisääntyessä.

Lähteet

Aineisto

Pöytäkirja PTK 48/2016 vp. Eduskunta. URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_48+2016.pdf

Pöytäkirja PTK 59/2016 vp. Eduskunta. URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_59+2016.pdf

Pöytäkirja PTK 67/2020 vp. Eduskunta. URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_67+2020+2.aspx

Pöytäkirja PTK 81/2020 vp. Eduskunta. URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_81+2020+3.aspx

Kirjalliset lähteet

Adler, Emanuel & Barnett, Michael (1998a): Security communities in theoretical perspective. Teoksessa Adler, E. & Barnett, M. (toim.) *Security communities*, 3–28. Cambridge university press, Cambridge.

Adler, Emanuel & Barnett, Michael (1998b): A framework for the study of security communities. Teoksessa Adler, E. & Barnett, M. (toim.) *Security communities*, 29–65. Cambridge university press, Cambridge.

Alasuutari, Pertti (2011): *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino, Tampere.

Anton, Stan & Bogzeanu, Christina (2015): A comparative analysis of mutual defence and collective defence clauses. *Strategic impact*, 57:2, 7–17. "Carol I" National Defence University, Bukarest.

Barcikowska, Anna (2013): *EU battlegroups – ready to go?* European Union institute for security studies, Pariisi.

Barnett, Michael & Adler, Emanuel (1998): Studying security communities in theory, comparison, and history. Teoksessa Adler, E. & Barnett, M. (toim.) *Security communities*, 413–441. Cambridge university press, Cambridge.

- Bigo, Didier (2006): Internal and external aspects of security. *European security*, 15:4, 385–404. Taylor & Francis, Abingdon, Oxon.
- Bremberg, Niklas (2015): The European Union as security community-building institution: venues, networks and co-operative security practices. *Journal of common market studies*, 53:3, 674–692. Wiley, Hoboken, New Jersey.
- Council of the European Union (2003): *A secure Europe in a better world. European security strategy*. Euroopan unionin neuvosto, Bryssel.
- Council of the European Union (2016): *Implementation plan on security and defence*. Euroopan unionin neuvosto, Bryssel.
- Deutsch, Karl; Burrell, Sidney; Kann, Robert; Lee, Maurice Jr; Lichterman, Martin; Lindgren, Raymond; Loewenheim, Francis & Van Wagenen, Richard (1957): *Political community and the North Atlantic area*. Princeton university press, Princeton.
- Deutsch, Karl; Burrell, Sidney; Kann, Robert; Lee, Maurice Jr; Lichterman, Martin; Lindgren, Raymond; Loewenheim, Francis & Van Wagenen, Richard (1968): *Political community and the North Atlantic area*. 2. laitos. Princeton university press, Princeton.
- Dijkstra, Hylke (2013): *Policy-making in EU security and defence*. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Dijkstra, Hylke (2016): Introduction: one-and-a-half cheers for the EU global strategy. *Contemporary security policy*, 37:3, 369–373. Taylor & Francis.
- Dunn, Jonathan (2020): The European Union’s permanent structured cooperation: implications for transatlantic security. *Strategic forum* 302. National defence university.
- Eichenberg, Richard C. (2016): Public Opinion on Foreign Policy Issues. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- European commission (2015): *In defence of Europe*. EPSC Strategic notes, Issue 4/2015. European political strategy centre.
- European commission (2018a): *Standard Eurobarometer 90. Public opinion in the European Union*. Bryssel.

European commission (2018c): *Standard Eurobarometer 90. European citizenship*. Bryssel.

European parliament (2004): *Headline goal 2010*. Bryssel.

European Union (2016): *Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Bryssel.

Fiott, Daniel (2017): *Towards a "military Schengen"*. European Union institute for security studies, Pariisi.

Fiott, Daniel (2020): Introduction. Teoksessa Fiott, D. (toim.) *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. European Union institute for security studies, Pariisi.

Grevi, Giovanni & Keohane, Daniel (2009): ESDP resources. Teoksessa Grevi, G.; Helly, D. & Keohane, D. (toim.) *European security and defence policy. The first 10 years*. European Union institute for security studies, Pariisi.

Grönfors, Martti & Vikka, Hanna (2011): *Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät*. SoFia-Sosiologi-Filosofiapu Vikka: Hämeenlinna.

Haapanen, Pirkko (1996): Roomalaisten korkein taito. Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*, 23–50. Vastapaino, Tampere.

Hakovirta, Harto (2002): *Maailmanpolitiikka. Teoria ja todellisuus*. Kustannus 54, Tampere.

Haroche, Pierre (2020): Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund. *Journal of European public policy*, 27:6, 853–872. Taylor & Francis.

Hendrickson, Ryan; Strand, Jonathan & Raney, Kyle (2007): Operation Artemis and Javier Solana: EU prospects for a stronger common foreign and security policy. *Canadian military journal*, spring 2007, 35–42.

Homan, Kees (2007): Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo. European commission: *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Toukokuu 2007, 151–155.

Iso-Markku, Tuomas; Pesu, Matti & Juha, Jokela (2018): *Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä: Kansalaismielipide, asenne- ja arvoympäristö*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 68/2018, Helsinki.

Iso-Markku, Tuomas; Innola, Eeva & Tiilikainen, Teija (2018): *A stronger north? Nordic cooperation in foreign and security policy in a new security environment*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2018, Helsinki.

Kaldor, Mary; Rangelov, Iavor & Selchow, Sabine (2018): *EU global strategy and human security. Rethinking approaches to conflict*. Routledge, Abingdon, Oxon.

Kivistö, Kati (2016): ”En mä oikein tiennyt, mihin olin hakeutumassa. Kaikesta on kuitenkin selvitty ja vaikeudet voitettu. Paljon olis kerrottavaa siitä, mitä oon oppinut.” *Rauhanturvaajien kuvauksia rauhanturvatehtävään hakeutumisesta, rauhanturva-työn merkityksestä sekä kohdatuista haasteista rekrytoinnissa ja koulutuksessa huomioitavaksi*. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Klecza, Mitja; Buts, Caroline & Jegers, Marc (2020): Addressing the “headwinds” faced by the European arms industry. *Defence & security analysis*, 36:2, 129–160. Taylor & Francis.

Koops, Joachim, A. & Novosseloff, Alexandra (2019): United nations rapid reaction mechanisms: From SHIRBRIG to a UN Vanguard force. Teoksessa Karlsrud, J. & Reykers, Y. (toim.) *Multinational rapid response mechanisms: From institutional proliferation to institutional exploitation*, 75–91. Routledge, Abingdon, Oxon.

Koutrakos, Panos (2013): *The EU common security and defence policy*. Oxford university press, Oxford.

Kucera, Tomas (2019): What European army? Alliance, security community or postnational federation. *International politics*, 56:3, 321–338. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Kuusisto, Riikka (1996): Sodan retoriikasta. Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*, 267–291. Vastapaino, Tampere.

Lijphart, Arend (1981): Karl W. Deutsch and the new paradigm in international relations. Teoksessa Merrit, R. & Russet, B. (toim.) *From national development to*

global community. Essays in honor of Karl W. Deutsch, 233–251. George Allen and Unwin, Lontoo.

Lindley-French, Julian (2005): Headline goal 2010 and the concept of the EU battlegroups: An assessment of the build-up of a European defence capability. Luento kansainvälisessä seminaarissa *European Security and Defence Policy and the Transatlantic Relationship: How to Strike a New Balance?* Pariisissa 8.–9. joulukuuta 2005.

Lindstrom, Gustav (2007): *Enter the EU battlegroups*. Chaillot paper n. 97. Institute for security studies, Pariisi.

Lindstrom, Gustav (2011): The EU battlegroups: Options for the future. *Studia diplomatica*, 64:1, 29–40. Egmont Institute, Bryssel.

Linklater, Andrew (1990): The problem of community in international relations theory. *Alternatives: Global, Local, Politicales*, 15(2), 135–153. Sage Publications.

Major, Claudia & Mölling, Christian (2011): *EU battlegroups: what contribution to European defence?* German institute for international and security affairs, Berliini.

Mattelaer, Alexander & Coelmont, Jo (2013): Modern European operations: from phoney wars to sickle cuts. Teoksessa Biscop, Sven & Fiott, Daniel (toim.), *The state of defence in Europe: state of emergency*, 33–37. Egmont institute, Bryssel.

Mills, C. Wright (1984): Situated actions and vocabularies of motive. Teoksessa Shapiro, M. (toim.), *Language and politics*. New York university press, New York.

Möller, Frank (2003): Capitalizing on difference: a security community or/as a western project. *Security dialogue*, 34:3, 315–328. Sage Publications.

Patton, Michael, Quinn (2015): *Qualitative evaluation and research methods*. Sage: Newbury Park.

Pedi, Revecca (2019): The (small) state of the union: assessing the EU's ability to implement its global strategy. *New perspectives*, 29:1, 43–72. Sage publications.

Perot, Elie (2019): The art of commitments: NATO, the EU, and the interplay between law and politics within Europe's collective defence architecture. *European security*, 28:1, 40–65. Taylor & Francis, Abington, Oxon.

Pitkäranta, Ari (2014): *Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: työkirja ammattikorkeakouluun*. E-Oppe, Jokioinen.

Prime minister's office (2016): *Government report on Finnish foreign and security policy*. Prime minister's office publications, 9/2016, Helsinki.

Puchala, Donald, James (1971): *International politics today*. Dodd, Mead & company, New York.

Puolustusministeriö (2004): *Suomen osallistuminen Euroopan unionin taisteluosastoihin*. Puolustusministeriö, Helsinki.

Quille, Gerrard (2006): *The EU battlegroups*. Euroopan parlamentti.

Reykers, Yf (2016): No supply without demand: explaining the absence of the EU battlegroups in Libya, Mali and the Central African Republic. *European security*, 25:3, 346–365. Taylor & Francis, Abingdon, Oxon.

Reykers, Yf (2019): EU battlegroups: From standby to standstill. Teoksessa Karlsrud, J. & Reykers. Y. (toim.) *Multinational rapid response mechanisms: From institutional proliferation to institutional exploitation*, 41–56. Routledge, Abingdon, Oxon.

Russett, Bruce (1993): *Grasping the democratic peace*. Princeton university press, Princeton.

Russett, Bruce (1998): A neo-kantian perspective: democracy, interdependence, and international organizations in building security communities. Teoksessa Adler, E. & Barnett, M. (toim.) *Security communities*, 368–394. Cambridge university press, Cambridge.

Rutten, Maartje (2001): *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*. Institute for security studies Western European Union, Pariisi.

Sirén, Torsti (2005): Konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö. *Politiikka* 47:4, 308–316.

Sloan, Elinor (2018): *Hegemony, power and hybrid war*. Dialogue of Civilizations Research Institute, Berliini.

Tocci, Nathalie (2016): The making of the EU global strategy. *Contemporary security policy*, 37:3, 461–472. Routledge, Abingdon, Oxon.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2015): *Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus*. Ulkoasiainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia (2016): *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.

Van Wagenen, Richard (1952): *Research in the international field: Some notes on a possible focus*. Center for research on world political institutions, Princeton.

Vesa, Unto (1999): Prospects of security communities: on the relevance of Karl W Deutsch's contribution. *Peace research*, 31:1, 18–25. Menno Simmons College, Winnipeg.

Wæver, Ole (1998): Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community. Teoksessa Adler, E. & Barnett, M. (toim.) *Security communities*, 69–118. Cambridge university press, Cambridge.

Walzer, Michael (1992): *Just and unjust wars*. 2. Laitos. Basic Books, New York.

Weber, Max (1994): *Political writings*. Toimittaneet Lassman, Peter & Speirs, Ronald. Cambridge university press, Cambridge.

Weilandt, Ragnar (2019): Will brexit change the EU's foreign policy? *Survival*, 61:2, 143–166.

Sähköiset lähteet

EDA (2018): Coordinated annual review on defence (CARD). Viitattu 3.6.2020. URL: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-11-26-factsheet_card

EEAS (2013): Common security and defence policy. EU battlegroups. European Union external action. Viitattu 11.11.2019. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf

EEAS (2017): EU battlegroups. European Union external action. Viitattu 11.11.2019. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_battlegroups.pdf

EEAS (2019): Permanent structural cooperation. Viitattu 3.6.2020. URL:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2019.pdf

EEAS (2020a): Military and civilian missions and operations. European Union external

action. Viitattu 21.11.2019. URL: [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

[missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

EEAS (2020b): European peace facility – An EU off-budget fund to build peace and

strengthen international security. Viitattu 27.7.2020. URL:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en

Eur-lex (2012a): Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Viitattu

20.9.2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_1&format=PDF)

[4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_1&format=PDF)

Eur-lex (2012b): Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu

toisinto. Viitattu 20.9.2020. URL: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_2&format=PDF)

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_2&format=PDF)

[fd71826e6da6.0004.02/DOC_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_2&format=PDF)

Euroopan parlamentti (2020): Viitattu 13.5.2020. URL:

[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/158/ulkopolitiikan-tavoitteet-](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/158/ulkopolitiikan-tavoitteet-valineet-ja-saavutukset)

[valineet-ja-saavutukset](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/158/ulkopolitiikan-tavoitteet-valineet-ja-saavutukset)

Eurooppa-neuvosto (2019): Athene – turvallisuus- ja puolustusalan sotilasoperaatioiden

rahoitus. Viitattu 22.11.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/athena/>

European commission (2017): President Jean-Claude Juncker's state of the union

address 2017. Viitattu 6.7.2020. URL:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165

European commission (2018b): The European defence fund. Viitattu 3.6.2020. URL:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_en_0.pdf

European parliament (2019): Defence: is the EU creating a European army? Viitattu

6.7.2020. URL:

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20190612STO54310/eu-army-myth-what-is-europe-really-doing-to-boost-defence>

Ferreira, Liliana, Reis (2020): Implementing the global strategy for the EU's foreign and security policy. TEPSA briefs, helmikuu 2020. Viitattu 29.8.2020. URL: http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2020/02/EUGS-TEPSA-Briefs_Final.pdf

Folketinget (2020): The Danish opt-outs from EU cooperation. Viitattu 29.8.2020. URL: <https://www.eu.dk/da/english/the-danish-opt-outs-from-eu-cooperation>

Försvarsmakten (2019): Betydande steg mot ett starkare försvar. Viitattu 20.11.2019. URL: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2019/11/betydande-steg-mot-ett-starkare-forsvar/>

HE 164/2018: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain, Pelastusopistosta annetun lain sekä tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain muuttamisesta. Finlex. Viitattu 21.11.2019. URL: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180164#idp445894064>

Koivula, Tommi (2011): Ain't seen nothing yet. EU battlegroups and the elusive use of force. Conference Papers -- International Studies Association. 2011 Annual Meeting, 1–12. Viitattu 18.11.2019. URL: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/4/9/9/8/0/pages499802/p499802-1.php

Puolustusministeriö (2020): Puolustusministeri Antti Kaikkosen puhe 234. Maanpuolustuskurssin avajaisissa. Viitattu 12.10.2020. URL: https://www.defmin.fi/ajankohtaista/puheet/puolustusministeri_antti_kaikkosen_puhe_234._maanpuolustuskurssin_avajaisissa.10540.news#06d88eb5

The Economist (7.11.2019): Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. Lontoo. Viitattu 18.11.2019. URL: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

The New Humanitarian (17.9.2003): EU calls Artemis operation "A big success". Viitattu 15.11.2019. URL: <http://www.thenewhumanitarian.org/news/2003/09/17/eu-calls-artemis-operation-big-success>

Ulkoministeriö (2019): Kriisinhallinta. Viitattu 21.11.2019. URL:

<https://um.fi/kriisinhallinta#Siviilikriisinhallinta>

Valtioneuvosto (2016): Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ison-Britannian, Irlannin, Latvian, Liettuan, Ruotsin ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.–31.12.2016. Viitattu 16.11.2019. URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_4+2016.pdf

Valtiovarainministeriö (2016): Valtion talousarvioesitykset. 10. Sotilaallinen maanpuolustus. Viitattu 13.11.2019 URL:

[http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:133:383:635:645:](http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:133:383:635:645)

Valtiovarainministeriö (2020): Tutki budjettia. Kriisinhallinta. Viitattu 9.10.2020. URL:

<https://tutkibudjettia.fi/teemat/4>